Esteban Daza - Tamara Artacker - Ronnie Lizano
(Coordinadores)

Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios

Avances y retos a diez años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador



Universidad Politécnica Salesiana

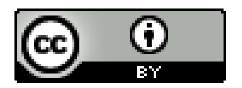




Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios: Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador

Esteban Daza
Tamara Artacker
Ronnie Lizano
(coords.)

ESTEBAN, D., ARTACKER, T., and LIZANO, R., coords. *Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios*: avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador [online]. Quito: Editorial Abya-Yala, 2020, 296 p. ISBN: 978-9978-10-466-8. http://doi.org/10.7476/9789978105689.



Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios

Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador

Esteban Daza / Tamara Artacker / Ronnie Lizano
(Coordinadores)

Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios

Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador



2020

Cambio climático, biodiversidad y sistemas agroalimentarios
Avances y retos a 10 años de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en Ecuador

Autor: Elizabeth Bravo, Alberto Acosta, Fernando Rosero Garcés, Esteban Daza, Renata Lasso, Roberto Gortaire, Myriam Paredes, Priscila Prado, Stephen Sherwood, Érika Zárate Baca, Andrea Martínez, Pablo López Proaño, Fabián Muñoz, Narcisa Requelme, Ronnie Lizano, Alexander Naranjo, Nataly Pinto, José Carvajal, Patricia Yaselga, Oscar Quillupangui.

1ra edición: © Universidad Politécnica Salesiana
Av. Turuhuayco 3-69 y Calle Vieja
Cuenca-Ecuador
Casilla: 2074
P.B.X. (+593 7) 2050000
Fax: (+593 7) 4 088958
e-mail: rpublicas@ups.edu.ec
www.ups.edu.ec

CARRERA DE INGENIERÍA AMBIENTAL
Grupo de Investigación en Ciencias Ambientales - GRICAM

Diagramación: Editorial Universitaria Abya-Yala
Quito-Ecuador

ISBN UPS: 978-9978-10-411-8

Impresión: Editorial Universitaria Abya-Yala
Quito-Ecuador

Tiraje: 300 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, mayo 2020

Publicación arbitrada de la Universidad Politécnica Salesiana

Índice

Prólogo

Avances y retrocesos de la soberanía alimentaria

Alberto Acosta[1]

La Constitución ecuatoriana de 2008, aprobada masivamente en comicios generales,
es un documento que rompe moldes y señala posibles caminos a seguir para las naciones
en una época en la que el planeta nos empieza a pasar factura por la destrucción de sus ciclos vitales.
Por ello ha sido estudiada con lupa por expertos de distintos lugares del mundo. (…)
Una de las novedades más significativas
es la introducción de los conceptos de la soberanía alimentaria y del ally kawsay, el buen vivir

Javier Carrera (Cofundador de la Red de Guardianes de las Semillas).

En la Asamblea Constituyente de Montecristi, uno de los temas de recurrente debate fue el de las soberanías. Sí, en plural. En este ámbito, la soberanía implica no solo conservar el territorio dentro de los cánones del Estado-nación de siglos pasados. Hablar de soberanías en la actualidad es soñar en territorios que gocen del mayor grado posible de autonomía económica, política, energética, cultural y sobre todo alimentaria. Territorios en donde prime el respeto y

1 Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Exministro de Energía y Minas. Expresidente de la Asamblea Constituyente (2007-2008).

defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados, tanto como los Derechos de la Naturaleza. Inclusive cabe comenzar a pensar colectivamente en la construcción de una soberanía latinoamericana en el marco de la Patria Grande.

Visto el tema de las soberanías con este prisma amplio, la descentralización y la autonomía forman parte de un proceso de emancipación y recuperación de la soberanía. No se trata de una mera arquitectura institucional en el ámbito territorial. Este esfuerzo autonómico, por lo demás, no pretende fragmentar el país. Se busca potenciar la soberanía desde abajo, desde lo local —barrios, comunidades, municipios, prefecturas— afectando tanto la concentración de los recursos fiscales en pocas regiones, así como la concentración de la riqueza en pocas manos, como parte de un proceso de reencuentro con la Naturaleza. Se trata, en suma, de que los y las habitantes de un país o región, tanto como las comunidades, controlen cada vez más directamente y de manera autónoma el diseño de sus sociedades y el manejo de sus vidas. Esta visión de la soberanía en plural afecta privilegios, estructuras patriarcales, prácticas depredadoras y lógicas autoritarias.

De hecho, la soberanía alimentaria resulta un proyecto incómodo para los actores que impulsan la agroindustria y la agroexportación, es decir para la acumulación del capital, sea en el marco de cadenas de producción nacionales o transnacionales. También plantea la superación de opciones estatizantes o burocratizantes que limitan el papel del verdadero actor y gestor de la soberanía alimentaria en el ámbito de la producción de alimentos: el campesinado. Por lo tanto, resulta inaceptable esta visión para quienes piensan que pueden ayudar a superar las condiciones de pobreza de los agricultores con políticas asistencialistas diseñadas desde arriba, con el concurso muchas veces de tecnocracias incapaces de cambiar sus estrechos márgenes de comprensión y por ende de acción.

Con la soberanía alimentaria se cuestiona, entonces, el relato dominante que viene a la cabeza cuando se abordan los temas agrarios,

cargados de un sinnúmero de estereotipos que muchas veces son falsos o al menos incompletos. Relatos únicos que subordinan la agricultura al capital imposibilitando la cristalización de alternativas, que bien sabemos existen en el mundo. De hecho, cuando hablamos de soberanía alimentaria ponemos en entredicho aquel discurso tecnocrático, que tanto fomentan los diversos gobernantes, que ven el tema agrario con los lentes de la productividad y la competitividad, casi siempre en clave del mercado internacional. A contrapelo de esas lecturas y prácticas la soberanía alimentaria se nutre de las visiones comunitarias que afloran en su relación de equilibro con la Pachamama.

De este tipo de reflexiones surgieron propuestas concretas en varios ámbitos en Montecristi. Estos reclamos para construir y reconstruir la soberanía se plasmaron en la Constitución del 2008, aprobada mayoritariamente por el pueblo ecuatoriano en las urnas el 28 de septiembre de dicho año. Allí, por ejemplo, en el artículo 281, se dispone que el Estado garantice la soberanía alimentaria, tema abordado también en los artículos 13, 262, 281, 282, 282, 304, 318, 334, 410, 413, 423.... Esta propuesta constitucional emergió con fuerza desde el mundo indígena y campesino ecuatoriano, estrechamente vinculado a las visiones y planes de una de las organizaciones más grandes del planeta, como lo es la Vía Campesina; propuesta que supera en mucho lo que se conoce como seguridad alimentaria, que podría ser conseguida por el simple uso de la fuerza como se plantea y se ejecuta desde varias potencias hegemónicas.

La soberanía alimentaria —que no puede quedar en un simple saludo a la bandera—demanda la aplicación de una política integral que implica recuperar el control sobre la propia agricultura y la alimentación. Esto nos remite al derecho de los agricultores y las agriculturas, en especial de las pequeñas unidades campesinas, en ejercer el control sobre la agricultura, y al derecho de los consumidores y las consumidoras a ejercitar el control sobre la alimentación.

Diversificar, defender y fomentar la producción agrícola y pecuaria sostenible, proteger y aprovechar la biodiversidad de ecosistemas

y microclimas, asoman como primeras tareas en esa dirección. Fomentar las capacidades productivas y de gestión de las comunidades campesinas e indígenas, los encadenamientos productivos y comerciales de unidades agrícolas y cooperativas campesinas existentes y la constitución de nuevas unidades de producción aglomeradas en función de este objetivo, constituye otro ámbito de acción fundamental. El objetivo es una agricultura más soberana, más incluyente, más proveedora de empleos y respetuosa del medio ambiente, que asegure la alimentación adecuada de toda la población, sin priorizar el mercado externo sacrificando estas metas vitales para la existencia de una sociedad.

Esto implica una estrategia adecuada de redistribución de la tierra; de protección, redistribución y distribución de los recursos hídricos (que por Constitución no pueden ser privatizados: artículos 282 y 318; en este último artículo se plantea inclusive la priorización para el uso del agua primero para los seres humanos y la soberanía alimentaria; agua que debe ser asumida en tanto elemento estratégico y patrimonial y en ningún caso como mercancia). Lo anterior presupone también el reconocimiento del territorio de los pueblos y las nacionalidades indígenas: territorio que no puede ser confundido como un simple factor de producción. Todo lo anterior se conseguirá estimulando el rescate de la tecnología tradicional y el desarrollo de las innovaciones y adaptaciones tecnológicas propias en el sector. La mayoría de los agricultores y campesinos, valorizando en primer lugar sus conocimientos y prácticas ancestrales, deben adquirir nuevos conocimientos, habilidades, actitudes y hasta valores que les permitan atender las crecientes demandas alimenticias.

Para lograr la soberanía alimentaria resulta urgente fortalecer la agroecología y la economía campesina, en base, entre otras medidas, a la eliminación del uso indiscriminado y creciente de agroquímicos, fomentando y estimulando la producción orgánica. Es indispensable diversificar la producción rural y realizar un decidido esfuerzo para enfrentar las causas estructurales de la pobreza rural con el fin de construir un mundo rural productivo plural e integra-

do, que inclusive apunte a ruralizar las ciudades en tanto allí se recuperan niveles de sensatez ecológica y de cálida convivencia humana.

Otra acción fuerte de la soberanía alimentaria radica en una política de comercialización agropecuaria, que rompa con la red oligopólica de los intermediarios. Es obligatorio asegurar el abastecimiento y la distribución de alimentos, a través también de la regulación de sus precios, impulsando la comercialización directa en las ciudades, creando redes solidarias de abastecimiento y mercados locales.

Entre los muchos temas que componen esta estrategia de soberanía alimentaría, habrá que transformar el sistema educativo para superar el desencuentro entre lo que las escuelas rurales enseñan y aquello que realmente se necesita aprender, provocando en las escuelas de las urbes nuevas formas de entender la realidad del campo y cómo aproximarse a ella con respeto. Adicionalmente, son necesarias escuelas superiores de agricultura orientadas a atender las necesidades concretas de los productores rurales que requieren, en carácter prioritario, de tecnologías conviviales, es decir sencillas y de bajo costo, para que sean compatibles con los recursos que los campesinos disponen. Los servicios públicos de extensión rural tendrán que ajustarse a las demandas del campo y no al revés.

Promoviendo la soberanía alimentaria, hay que consolidar la defensa de los recursos genéticos, y la prohibición de la importación y uso de transgénicos. Esta regulación se plasmó en el artículo 401 de la Constitución, que:

> Declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. (…) El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.

Dicho esto, es indispensable ejercer plena soberanía sobre los recursos de la biodiversidad, consolidar la protección de los ecosistemas y establecer un sistema riguroso de respeto al conocimiento tradicional.

La construcción de soberanía en el ámbito de los conocimientos en el agro, recuperando los saberes ancestrales, es prioritaria. En la sección sobre Biodiversidad de la Constitución, artículos 400 a 404, se construyó el marco referencial que debe inspirar el manejo del enorme patrimonio de uno de los países más mega biodiversos del planeta. La soberanía sobre los conocimientos ancestrales, dentro de la sección Ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, es otro reto constitucional, como reza el artículo 385.

Un punto clave es asegurar la libertad de las semillas que no pueden estar normadas de tal manera que se siga consolidando el dominio de pocos oligopolios, al tiempo que se subordina más y más la vida campesina a la lógica de acumulación del capital. No habrá soberanía alimentaria, ni soberanía sobre los recursos naturales, en el marco del respeto a los Derechos de la Naturaleza, mientras la tierra esté controlada por grupos y actividades que prioricen los negocios antes que la vida misma; es decir, no habrá soberanía mientras la tierra sea asumida como una simple mercancía.

Todo lo expuesto anteriormente sintetiza los elementos de lo que deberían ser parte para una gran transformación agraria. Tarea que no solo que está inconclusa, sino que, por el contrario, deberá empezar desde menos cero si se comprende que las políticas agrarias desplegadas desde la aprobación de la Constitución en el 2008 han estado orientadas a resolver los problemas de los agronegocios y a ampliar sus campos de acción, en una clara acción contraria a las demandas y necesidades del campesinado. Es inocultable que los gobiernos a los que nos referimos han priorizado en extremos los extractivismos en un esfuerzo por modernizar el capitalismo, demostrando —en la práctica y más allá de los discursos- que tanto progresismo como neoliberalismo caminan, quizás a momentos por andariveles formalmente diferentes, en la misma dirección: servir a la acumulación del capital.

El saldo es inocultable: el latifundio no ha sido discutido, la tierra no se ha "desconcentrado", las mejores áreas cultivables sir-

ven al monocultivo de exportación y el agua de riego sigue captada prevalentemente por esas propiedades. Con las políticas del progresismo y más aún con el neoliberalismo, la tierra y el territorio no se convirtieron realmente en un derecho que abarque a diversas dimensiones de la vida, sino que quedaron reducidos a meros medios de explotación, importantes solo según el nivel de producción. Así la visión mercantilista sigue intacta, en donde grandes extensiones de tierra para agroexportación —incluyendo los agrocombustibles— devienen en modelos de productividad, que bien sabemos no resuelven los temas de fondo, como lo es la alimentación adecuada y digna de toda la población. En cambio, la agricultura a pequeña escala es vista (por ignorancia de quienes así lo aseveran) como causal del empobrecimiento y del atraso del campo, y hasta es asumida como traba al desarrollo agrícola del país.

No nos olvidemos que el presidente Rafael Correa no aceptó la reforma agraria. No hizo cumplir los mandatos de la Constitución de 2008 que prohíben el acaparamiento de la tierra, así como el acaparamiento y la privatización del agua. Él llegó incluso a afirmar —desde su visión miope de competitividad y productividad desarrollista— que "la pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva y de la reducción de la pobreza [...] repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir pobreza" (1 de octubre de 2011). Este desconocimiento de la materia explica su compromiso con los grandes propietarios. Con su cuestionamiento a la economía campesina inclusive se cerró —al menos por lo pronto— la puerta a ampliar y potenciar las existentes alternativas con las que se puede y debe renovar e innovar la agricultura en estrecho diálogo con los saberes ancestrales. Como no podía ser de otra forma, semejante accionar marginó a la soberanía alimentaria. No se garantizó el acceso a la tierra ni tampoco al agua, a las semillas, a las maquinarias, a los créditos, a las tecnologías, a los conocimientos... Además, se ignoró el potencial de los saberes ancestrales y comunitarios, puestos en grave riesgo con la firma del TLC con la Unión Europea; convenio que también acciona en la dirección contraria en otros campos de la soberanía alimentaria....

Partiendo de estas breves reflexiones cabe preguntarse no solo cuánto se ha avanzado desde Montecristi, que como anotamos no es mucho, por no decir definitivamente nada, sino cuáles son aquellos elementos clave para entender el proceso transcurrido desde hace más de una década de la expedición de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria.

Ese es el objetivo del presente libro.

Las respuestas son contundentes. No solo que resulta insuficiente lo avanzado, sino que, en muchos casos, se ha caminado abiertamente en contra del mandato constitucional. Bastaría con tener presente el veto presidencial a dicha ley aprobada en la Asamblea Nacional, que de por si representaba un muy tímido intento de cumplir con dicho mandato, como se anota en el primer artículo de este libro.

En los siguientes artículos se aborda esta cuestión desde varios ángulos. La lectura de lo que ha sido la realidad de soberanía alimentaria es motivo de recurrente preocupación, anotando la necesidad de suspender la narrativa del triunfo normativo que contribuye a la desmovilización de los grupos que alentaron y alientan la soberanía alimentaria, en un esfuerzo que además nos permita comprender también las perversas derivas de la institucionalización de la participación en el proceso. Tampoco se dio paso a la soberanía alimentaria conjugando el verbo "sustentabilidad" en forma efectiva. Por el contrario, no se liberó a la sustentabilidad de tantas deformaciones que han conducido a su vaciamiento o si se quiere a su transformación en un concepto de elástico que sirve inclusive para calificar cuestiones que por definición no son ni pueden ser sustentables, como la minería, para citar apenas uno de los casos de uso más aberrantes.

Esas iniciales aproximaciones al tema se enriquecen y amplían con aportes que abordan las cuestiones fundamentales de alimentación, nutrición y comercialización, destacando el papel de las redes alternativas de alimentos, los circuitos alternativos de comercialización. Un asunto que se complementa discutiendo los problemas para

el acceso a mercados de la agricultura familiar campesina, incorporando el ejercicio de los derechos culturales y colectivos.

En este libro, escrito por personas conocedoras de la materia, se incorporan preguntas vitales que tienen que ver con el papel de la soberanía alimentaria en la búsqueda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible —de ninguna validez práctica, cabría anotar al margen— en tanto potencial aporte para enfrentar el colapso climático, reconociendo los riesgos que existen por la omnipresencia de los plaguicidas altamente peligrosos. Con algunas experiencias territoriales se cierra este aporte sustancial para seguir insistiendo en la construcción de una estrategia de soberanía alimentaria que rebase los simples discursos y que cristalice los avances constitucionales de Montecristi. Una tarea por demás pendiente.

Cerremos estas breves líneas resaltando la imperiosa necesidad de comprender el profundo contenido de esta visión de mundo desde abajo. Y para hacerlo nada mejor que repetir, como lo hace Gustavo Duch, uno de los grandes promotores de la soberanía alimentaria, aquel pensamiento africano que sintetiza lo que realmente debe movilizarse para hacer realidad la soberanía alimentaria: "mucha gente pequeña, en muchos lugares pequeños, cultivarán pequeños huertos…que alimentarán al mundo".

Introducción

Aproximadamente hace una década el Ecuador emprendía una reforma normativa en materia agropecuaria que reconocía la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico del Estado y uno de los elementos centrales para alcanzar el Buen Vivir Rural. La propuesta desafiaba los últimos 50 años de "revolución verde" instalada en nuestro país y en su lugar promovía una agricultura sustentable.

Fue durante la coyuntura que va del año 2007 al 2008 que la movilización social logró plasmar en la Constitución de la República la obligación del Estado de garantizar la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados a toda la población, para lo cual debe reconocer y fortalecer las economías campesinas, impulsar políticas redistributivas y generar sistemas justos y solidarios de comercialización.

Entre los años 2009 y 2010 colectivos de consumidores, el movimiento indígena y campesino, las asociaciones de agricultores y agricultoras, los grupos ambientalistas y las organizaciones no gubernamentales, entre otros, promovieron la elaboración y posterior aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) que impulsa otras leyes para alcanzar dicho objetivo e institucionaliza la participación social.

La LORSA es un cuerpo normativo complejo, por un lado, establece la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a los factores de producción (agua, tierra), cuidado de biodiversidad, semillas y fomento a la producción y comercialización alimentaria, y, por otro lado, burocratiza el cumplimiento de estos derechos, centraliza

la iniciativa en la institucionalidad pública y desplaza la movilización social y sus organizaciones como factores de cambio.

La presente publicación tiene como objetivo hacer un balance crítico de los 10 años de "aplicación" de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, para lo cual, los y las autoras se han propuesto analizar los límites y ventajas de este cuerpo normativo, establecer su relación con la nutrición y la comercialización, además de contextualizarla en medio de los debates sobre el cambio climático y, finalmente, identificar experiencias territoriales más allá de la ley.

El libro tiene cuatro capítulos: El primer capítulo denominado "La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años", recoge cinco artículos que analizan en profundidad la elaboración de la ley y los límites de su aplicación en el contexto agrario nacional. El artículo de Elizabeth Bravo y Alberto Acosta analizan cómo el veto del Presidente de la República a esta ley favoreció a las elites de la agroindustria y la agroexportación, permitiendo la legalización de camaroneras, la expansión del monocultivo y la reinterpretación de lo que debía ser la función social y ambiental de la tierra.

El trabajo de Fernando Rosero al que denomina: "Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de soberanía alimentaria en Ecuador", muestra a través de un análisis documental de fuentes primarias los elementos que definieron las orientaciones finales de la ley y de algunos de los articulados relacionados con la Soberanía Alimentaria en la Constitución de Montecristi en 2008. En el mismo sentido, Renata Lasso destaca los avances de la LORSA y destaca la importancia del concepto para el mundo agrario, pero se detiene para analizar los límites de su aplicación derivada de la ausencia de una agenda urbana y rural que exija el cumplimiento del derecho humano a la alimentación.

Esteban Daza hace un agudo análisis de lo que significó la "burocratización" de la soberanía alimentaria en el Ecuador, sostiene que hubo un vaciamiento de los ejes reivindicativos de la propuesta cam-

pesina e indígena y que esto dio paso a una serie de políticas públicas que consolidaron en una década un sistema agroalimentario industrial. Finalmente, este capítulo termina con el texto de Roberto Gortaire quien responde a una serie de preguntas centrales para identificar qué nos falta para alcanzar la soberanía alimentaria en el país.

"LORSA, alimentación, nutrición y comercialización" es el título del segundo capítulo que inicia con un artículo de Myriam Paredes, Priscila Prado y Stephen Sherwood quienes muestran cómo los movimientos de la sociedad civil re-institucionalizaron los procesos de consumo y producción de alimentos alrededor de la soberanía alimentaria para hacerle frente al avance de la modernización agroalimentaria. Por su parte, el trabajo de Érika Zárate rescata los esfuerzos por articular políticas culturales de reconocimiento, promoción y protección de los patrimonios agroalimentarios como elementos para fomentar políticas de soberanía alimentaria en los territorios.

El tercer artículo de este capítulo de las autoras Andrea Martínez y Érika Zárate titulado: "Los circuitos alternativos de comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la agricultura familiar campesina", retoma los procesos de los Circuitos Alternativos de Comercialización (CIALCO) impulsados por las agriculturas familiares y cómo esta iniciativa se transformó en política pública para impulsar la soberanía alimentaria. Finalmente, Pablo López y Fabián Muñoz presentan los resultados de una investigación sobre las implicaciones de la producción y consumo de alimentos agroecológicos en la dieta de las personas y enfermedades como la obesidad.

El tercer capítulo se compone de tres trabajos que abordan el debate de: "Soberanía alimentaria, sustentabilidad y cambio climático". Narcisa Requelme sostiene que la LORSA vista desde los Objetivos de Desarrollo Sostenible y desde la propuesta agroecológica, mantiene un énfasis en productividad y la generación de ingresos descuidando la sostenibilidad y la resiliencia. Ronnie Lizano, por su parte en: "La soberanía alimentaria: ¿Una alternativa ante el acelera-

do cambio climático?", responde a esta pregunta manifestando que la ley es una oportunidad para motivar al movimiento campesino hacia la propuesta agroecológica que ayude a mitigar los efectos del cambio climático.

El último trabajo de esta tercera sección se denomina: "El gatopardismo en el campo: Soberanía alimentaria y la omnipresencia de los plaguicidas altamente peligrosos" de Alex Naranjo, en este se exponen cómo la soberanía alimentaria, que representa una propuesta agraria alternativa, se enfrenta a un mercado de plaguicidas que históricamente ha desarrollado un modelo alimentario neoliberal basado en la alianza entre las empresas y el Estado.

El capítulo final (IV) reúne tres trabajos de "experiencias territoriales" que articulan propuestas prácticas de soberanía alimentaria en el país. El primero de ellos es de la autora Nataly Pinto quien analiza la propuesta del Pacto Alimentario de Quito como un espacio de diálogo para avanzar hacia una agenda alimentaria de la ciudad, que vincule tanto actores rurales como urbanos. El segundo texto hace referencia al rol de las mujeres en la red de productoras y comercializadoras Biovida, José Carvajal y Patricia Yaselga describen cómo las mujeres de la red encuentran espacios de revalorización de sus roles, se forman técnicamente y participan del trabajo de dirigencia.

El cierre del capítulo IV lo hace Oscar Quillupangui, quien describe el proceso de un grupo de mujeres granjeras del cantón Pelileo quienes producen y comercializan productos agroecológicos, prácticas a través de las cuales reivindican el derecho a recuperar espacios de encuentro e intercambio para la soberanía alimentaria.

Los editores de la presente publicación queremos reconocer a los cientos de miles de familias campesinas que hacen posible la utopía de la soberanía alimentaria ¡aquí y ahora! Agradecemos especialmente a la Universidad Politécnica Salesiana, a la Carrera de Ingeniería Ambiental, al Grupo de Investigación en Ciencias Ambientales, al Instituto de Estudios Ecuatorianos y al Observatorio del

Cambio Rural por ser los espacios institucionales que facilitaron la coordinación y la publicación de este libro.

De la misma forma, nuestros agradecimientos a Swissaid Ecuador y Rikolto por creer en esta publicación. Agradecemos de manera espacial al profesor Manuel Suquilanda y Doris Guilcamaigua por sus valiosos aportes en la etapa final de esta obra, también a Marcela Alvarado, Cecilia Chérrez, Stalin Herrera, Xavier León, Anahi Macarof, Ana Robayo, Rosa Elena Rodríguez, Isabel Salcedo, José Luis Sánchez, y Alejandra Santillana por sus comentarios que ayudaron profundizar los debates.

Una de las conclusiones que el libro deja a sus lectores es reconocer que la lucha por la soberanía alimentaria no debe agotarse en la esfera del discurso jurídico y normativo. En su lugar, la propuesta revaloriza las reivindicaciones históricas de las luchas indígenas y campesinas y hace de sus principales demandas, principios para la construcción de un programa agrario transformador.

Esteban Daza - Tamara Artacker - Ronnie Lizano

I

La Ley de Soberanía Alimentaria a los 10 años

La soberanía alimentaria en la picota: A propósito de un veto inconstitucional

Elizabeth Bravo[1]
Alberto Acosta[2]

Introducción

Muchas cuestiones de fondo relacionadas a la vida misma, como lo es la alimentación, fueron inscritas en el texto de la Constitución de Montecristi. Allí, entre otros temas, se establecieron, por ejemplo, los principios básicos para que el Estado garantice la soberanía alimentaria, alentando el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y también fijando restricciones para productos o prácticas que puedan afectarla. Esos aspectos, transformados en artículos constitucionales, fueron ampliamente discutidos durante los debates de Montecristi entre los y las asambleístas, con el ejecutivo y con la sociedad. Y estos debates son los que faltaron y siguen faltando en la elaboración y aprobación de las leyes derivadas de la Constitución, sobre todo con gobiernos que dieron la espalda a la carta magna y a la misma sociedad.

1 Bióloga ecuatoriana. PhD en Biología-Micología University College of Wales, Aberystwyth. Gales-UK. Profesora universitaria. Forma parte de Acción Ecológica.

2 Economista ecuatoriano. Profesor universitario. Exministro de Energía y Minas. Expresidente de la Asamblea Constituyente.

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria debió hacer realidad una de las disposiciones constitucionales más relevantes: el derecho humano a la alimentación soberana. En Ecuador, a partir de esa disposición constitucional, resultaba y resulta aún indispensable disponer de un marco jurídico que establezca los lineamientos y las bases para cristalizar ese mandato constitucional. Pero, ¿qué entendemos por soberanía alimentaria?

> La soberanía alimentaria implica recuperar el control sobre nuestra propia agricultura y nuestra alimentación. Es el derecho de los agricultores, en especial de los más pequeños, de los campesinos, en ejercer el control sobre la agricultura, y es el derecho de los consumidores a ejercer el control sobre la alimentación. ¿En quién reside hoy el control de la alimentación? ¿Quién decide qué comemos, qué y cómo se tiene que cultivar? (Acosta, 2012)

Estas preguntas debían ser resueltas a través de la Ley de soberanía alimentaria; pero el veto del presidente Rafael Correa a la ley elaborada en la Asamblea Nacional, no sólo que debilitó lo que se había aprobado allí (que ya era deleznable), sino que se afectó abiertamente las disposiciones constitucionales sobre la materia. Y lo que es más dramático, dejó intocada una situación lamentable: en las ciudades consumimos alimentos cuyo origen muchas veces desconocemos, su calidad es dudosa, y sus precios suben continuamente; en el medio rural, el campesinado y otros agricultores están atados a usar paquetes tecnológicos, caen en manos de comercializadoras y otros intermediarios, quienes se apropian de buena parte de las ganancias, dejándolos ahogados económicamente; el país debe importar alimentos ya que muchos de sus mejores suelos agrícolas se dedican a las exportaciones antes que a alimentar a los ecuatorianos y las ecuatorianas.

Un veto y los retrocesos en materia de soberanía alimentaria

El texto de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) fue aprobado en febrero 2009 por el entonces llamado “Congre-

sillo". Esta era una instancia legislativa conformada por un grupo de los asambleístas constituyentes quienes tenían a su cargo elaborar cuerpos legales para instrumentar en primera instancia lo decidido en la Asamblea Constituyente, aprobada por consulta popular el 28 de septiembre del 2008. Entre sus cometidos se incluía desarrollar un Régimen de Soberanía Alimentaria (Primera Disposición Transitoria, Constitución del Ecuador 2008).

En la discusión de la ley se presentaron más de 20 versiones; la mayoría de las cuales fueron rechazadas por las organizaciones campesinas, ecologistas, productores agroecológicos y consumidores que mantenían la movilización que se había generado por el proceso constituyente de Montecristi. Finalmente la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria (LORSA) terminó siendo una ley marco sobre soberanía alimentaria, y se dispuso que, a partir de ella, se desarrollen legislaciones específicas sobre temas como el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas, agrobiodiversidad y semillas, desarrollo agrario, agroindustria y empleo agrícola, sanidad animal y vegetal, acceso de los campesinos e indígenas al crédito público, el seguro y los subsidios alimentarios (LORSA, Segunda Disposición Transitoria).

Como lo dijimos, el 20 de marzo del 2009 el presidente de la República vetó el proyecto de ley de la Asamblea; teniendo que ser procesado dicho veto en 30 días, como ordena el artículo 138 de la Constitución del Ecuador. Aunque el veto fue discutido en varias sesiones del parlamento (el resultado de los debates está publicado en la plataforma del cuerpo legislativo), nunca se consiguió un consenso por lo controversial del contenido del veto. Finalmente, el ejecutivo, sin haber recibido informe alguno de la Asamblea Nacional, dispuso la publicación la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria incorporando el veto parcial, como se constata en el Registro Oficial del 28 de abril del mismo año.

El 21 de octubre 2009, Acción Ecológica presentó una Acción Pública de Inconstitucionalidad a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, firmada por una gran cantidad de actores relacionados

con el tema. Allí se abordaban las principales preocupaciones relacionadas con el veto. Hasta que recién años más tarde, en la sentencia del 21 de junio del 2012 de la Corte Constitucional, se negó la acción de inconstitucionalidad.

Pasados 10 años de la mencionada ley cabe preguntarse ¿en qué consistía el veto presidencial a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria? Analicemos los puntos más controversiales del veto presidencial.

Un veto a favor del monocultivo de biocombustibles

Con el veto se levantó la prohibición de utilizar cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, tal como se había establecido en el texto aprobado por el legislativo.

Con eso se abrió una ventana enorme para ampliar dichos cultivos. Esto ha permitido que, en la práctica, se desarrollen políticas públicas que promueven la transformación de zonas dedicadas a la producción de alimentos en monocultivos de palma y caña para la producción de biocombustibles: es decir alimentos para los vehículos y no para los seres humanos.

> Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando la expansión del monocultivo y *prohibiendo* la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional (Art. 3.d, LORSA, Informe del Segundo Debate).

El texto publicado, que recoge el veto presidencial dice:

> Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando *en lo posible* la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional (art. 3.d. LORSA).

Tan es así que poco después de que entrara en vigencia la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, la Secretaría de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) afirmaba que:

> La generación de biocombustibles, (…) ha sido identificada como una actividad productiva prioritaria. (Y que) se está diseñando una estrategia para utilizar el etanol derivado de la caña de azúcar que se mezclará con la gasolina y para utilizar palma africana para desarrollar biodiesel. (SENPLADES, 2009, p. 205)

En el actual régimen, 10 años después, se mantienen las mismas expectativas. Una nota de prensa del 3 de abril 2019 describe que

> unas 30 000 hectáreas de arroz podrían convertirse en siembra de caña, para así impulsar la producción de etanol en el país, como parte del nuevo programa de agrocombustibles del Ministerio de Agricultura (El Universo, 3 de abril 2019).

La producción de biocombustibles origina varias distorsiones. A mayor superficie dedicada al cultivo de productos para elaborarlos, menor será la de los suelos para producir el resto de alimentos. Esto como es obvio, trastoca una adecuada relación oferta-demanda, con consecuencias en los precios, que tienden a subir, alterando la oportunidad y calidad de la oferta. Además, este tipo de monocultivos ocasionan cada vez la pérdida de biodiversidad, que, como anotamos anteriormente, es uno de los pilares de la soberanía alimentaria. Por otro lado, los biocombustibles demandan grandes áreas de producción agrícola, con prácticas intensivas en capital y tecnología, así como con elevado uso de agrotóxicos que contaminan los suelos y el agua.

Se debe señalar que la producción de agrocombustibles demanda una gran cantidad de agua: para producir un litro de etanol a base de maíz, se gastan entre 1200 a 3600 litros de agua (tomando en cuenta los gastos en el ciclo agrícola) y en el caso de un litro de etanol obtenido a partir de la caña de azúcar, sólo para la fase de refinamiento se consumen cerca de 12 litros de agua. El aumento de los monocultivos para la producción de agrocombustibles, profundiza la violación del derecho fundamental de acceso al agua para consu-

mo humano y agrava los conflictos sobre el uso y tenencia de la tierra. Recordemos que el artículo 318 de la Constitución Ecuatoriana establece la prelación del uso del agua —de manera textual— en el siguiente orden: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas.

Todo esto en beneficio de los grandes conglomerados empresariales. Por lo tanto, la Ley de Soberanía Alimentaria terminó por alentar tales dinámicas, que, finalmente, han ido en desmedro de la producción campesina, que constituye el otro sostén clave de la soberanía alimentaria.

La palma sufre al momento un revés por la emergencia de una enfermedad llamada pudrición del cogollo. Ante esto, la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional está trabajando en un proyecto de ley para apoyar al sector palmicultor. Ayer, como hoy, se apoya a este sector a pesar de los impactos que genera.

Un veto a favor de las camaroneras

Otro artículo vetado tiene relación con la legalización de camaroneras asentadas en zonas de manglar. El texto originalmente decía:

> Serán revertidas al Estado las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por empresas camaroneras y acuícolas para garantizar procesos de recuperación y repoblamiento del manglar. (artículo 16, LORSA, Informe del Segundo Debate)

El texto del veto, y que consta en la ley vigente, dice:

> Las tierras ilegalmente ocupadas y explotadas por personas naturales o jurídicas, camaroneras y acuícolas, serán revertidas al Estado de no solicitarse su regularización en el plazo de un año, de conformidad con las normas vigentes. (Art. 16 LORSA)

Desde la aprobación de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, constantemente se ha ampliado este plazo. Además, aún hay camaroneras ilegales en las costas ecuatorianas con-

trariando las disposiciones constitucionales. Recordemos que los manglares son considerados por la Constitución como ecosistemas frágiles y amenazados (Art. 406). Son un bien nacional de uso público y parte del patrimonio forestal del Estado, y en consecuencia no pueden ser sujetos de ocupaciones ilegales. Por otro lado, el manglar es un ecosistema altamente productivo, en él se sustenta la soberanía alimentaria de comunidades de pescadores y recolectores que viven en su zona de influencia, y protege a las costas de fenómenos naturales extremos. Su destrucción es un atentado a los derechos de los pueblos y de la Naturaleza (Rodríguez, 2011).

Exceptuar la reversión de los manglares ilegalmente ocupados por empresas camaroneras alegando razones socioeconómicas, establece un precedente cuestionable. Se argumentó que las casi 45 mil hectáreas de manglar ilegalmente ocupadas, generan cientos de puestos de trabajo. Con el veto se permitió que las empresas ocupantes soliciten su regularización en el plazo de un año para evitar la reversión. Con esta disposición se legaliza el mal uso de la tierra. Quienes actuaron en contra de la ley son protegidos por el Estado.

En la justificación del veto el ejecutivo dice que:

> Este gobierno reformó el Reglamento General a la Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero, disponiendo que, en ciertos casos, se den por concluidas las concesiones que se otorgaron en ciertas zonas, y en otras, la obligación de reforestar. (Presidencia de la República, 2009, p. 3)

En un comunicado del Ministerio del Ambiente se informa que hasta septiembre de 2012 se habría aprobado planes de reforestación para apenas 2313 hectáreas, pero a pesar de esa meta tan limitada se habrían reforestado sólo 1780 hectáreas en todo el país. Por otro lado, apenas 40 camaroneras (2496 ha) habrían sido desalojadas por haberse instalado en áreas protegidas (Ministerio del Ambiente, 2012); una cifra insignificante si tenemos en cuenta que la superficie de manglares afectados supera las 200 mil hectáreas. Con el terremoto del 16 de abril 2016, quedó en evidencia que, al menos

en la provincia de Manabí, había un alto porcentaje de camaroneras ilegales; sin embargo, a pesar de ello, estas empresas se beneficiaron de los programas de reactivación productiva (Bravo, 2018).

Un veto en contra de la función social y ambiental de la tierra

El siguiente veto se refiere a la función social y ambiental de la tierra. El texto original dice:

> La función social de la tierra implica la generación de empleo, la *distribución*[3] equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. (Art. 6, LORSA, Informe del Segundo Debate)

En el texto final se introduce el siguiente cambio:

> La función social de la tierra implica la generación de empleo, la *redistribución* equitativa de ingresos, la utilización productiva y sustentable de la tierra. (Art. 6, LORSA)

La justificación del veto fue que "esta expresión podría malinterpretarse para sostener que un gran productor no cumpliría la función social si no distribuye equitativamente sus ingresos, no obstante cumplir con sus obligaciones tributaria y laborales" (Presidencia de la República, 2009, p. 2).

Con esta disposición se quiere asegurar la propiedad de la tierra de los grandes terratenientes, lo que es preocupante. Lo mínimo que se podía esperar de un gobierno autodefinido como del "socialismo del siglo XXI", era la aplicación de políticas redistributivas. La redistribución de ingresos a través de mecanismos fiscales, sobre todo tributarios, es insuficiente. En Ecuador es indispensable transformar radicalmente la distribución inequitativa de la riqueza y de los ingresos.

---

3 En todo el texto, resaltamos con cursivas los cambios propuestos en el veto a la LORSA.

En Ecuador, además de la asimetría en la distribución de los ingresos (en donde los ingresos laborales de unos grupos se desaceleran mientras se mantienen las ganancias millonarias de grandes capitales), persiste una marcada desigualdad en la distribución de la propiedad en general, y de la tierra y agua en particular. En el primer caso, la concentración de los activos en manos de las empresas,[4] en el 2017, superó los 0,92 puntos el índice de GINI.[5] Y la concentración de la propiedad de la tierra, en el mismo año, superó los 0,8.[6]

Ante la elevada concentración de la tierra, el presidente Correa, sin considerar el potencial revolucionario y productivo de una profunda reforma agraria —como la que se realizó en Taiwán, por poner un ejemplo— declaró el 1 de octubre del año 2011, que "la pequeña propiedad rural va en contra de la eficiencia productiva y de la reducción de la pobreza... repartir una propiedad grande en muchas pequeñas es repartir pobreza." Clara declaración en contra del campesinado y, por ende, en contra de la soberanía alimentaria.

Vale la pena mencionar que un problema distributivo similar, o incluso más grave, existe en el caso de la distribución del agua. La propia Asamblea Nacional, a mediados de 2014 (luego de más de siete años de Alianza País en el poder), expuso entre sus argumentos para promover la "ley de aguas" que "es importante distribuir la carga que hoy favorece a los agroindustriales". Entre los datos expuestos para fomentar la "ley de aguas" y denotar el problema distributivo se mencionó que, por ejemplo, el 80% del agua destinada al riego está en manos de agroexportadores; también se tomó como argumento el dato expuesto por Antonio Gaybor y que sin duda se mantiene vigente en la actualidad, quien señala que:

4 Ver los rankings de compañías de la SUPERCIAS.
5 El índice de Gini es un indicador que cuando más se acerca a cero indica mayor igualdad en la distribución de una variable y cuando más cercano está a uno indica una distribución más desigual.
6 Citado en Acosta y Cajas (2018, pp. 109-110).

> La población campesina indígena cuenta con sistemas comunales de riego y representa el 86% de los usuarios; sin embargo, sólo tiene el 22% del área regada y, lo que es más grave, únicamente accede al 13% del caudal. (Gaybor, 2010, p. 15)

El gobierno anterior (período 2007-2017) no intentó siquiera revertir esta situación y cumplir con el mandato constitucional que en su artículo 312 dice claramente que "se prohíbe toda forma de privatización del agua". Y no solo eso, luego de aprobada la Constitución, el gobierno amplió el plazo de la concesión de agua a la empresa privada Interagua, en la ciudad de Guayaquil. Así, las desigualdades estructurales de la propiedad siguen intactas y sin esperanza para que cambien.

En síntesis, no se trata sólo de distribuir equitativamente lo que se produce, sino que la base para esa producción tiene que ser equitativa, de lo contrario el esfuerzo redistribuidor será muy complejo o definitivamente imposible.

Otro de los aspectos incluidos en el veto presidencial está relacionado con la función ambiental de la tierra. El texto original decía:

> La función ambiental de la tierra implica que ésta *preste servicios ambientales*, que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrológicas. (Art. 6, LORSA, Informe del Segundo Debate)

por el siguiente texto:

> La función ambiental de la tierra implica que *ésta procure la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de las funciones ecológicas*; que permita la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas. (Art. 6, LORSA)

Se sustituye "servicios ambientales" por "funciones ecológicas". El texto constitucional sobre la materia, dice que los servicios ambientales no pueden ser objeto de apropiación y que el Estado, regulará su producción, prestación, uso y aprovechamiento (artículo 74, Constitución del Ecuador). En el desarrollo legal sobre esta ma-

teria, se da a los servicios ambientales el carácter de recurso estratégico, permitiendo que el Estado pueda transformarlos en mercancía y concesionarlos como queda evidente en el Título V del Código Orgánica Ambiental (COA). El Reglamento al COA va más allá al incluir entre las causales de expropiación de un predio la generación de servicios ambientales (artículo 76.b, RCOA). Los servicios ambientales pasan de ser un bien común[7] a un bien público.[8] Con esta intencionalidad (de mercantilizar los servicios ambientales) se hace el cambio en la definición de función ambiental de la tierra.

Un veto en pro de subsidios inequitativos

Se incluyó también en el veto parcial un artículo referido a subsidios destinados específicamente para los pequeños y medianos productores agropecuarios. El texto aprobado por la Asamblea Nacional rezaba de la siguiente manera:

> Subsidio Agroalimentario: En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará sistemas de subsidios adecuados para los pequeños y medianos productores afectados. (artículo 20, Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Informe del Segundo Debate)

El cambio que se propone en el veto, y que entró en vigencia dice:

> Subsidio agroalimentario.- En el caso de que la producción eficiente no genere rentabilidad por distorsiones del mercado debidamente comprobadas o se requiera incentivar la producción deficitaria de alimentos, el Estado implementará mecanismos de mitigación incluyendo subsidios oportunos y adecuados, *priorizando* a los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores afectados. (Artículo 20, LORSA)

---

7 Lo que está en el mundo que compartimos sin ser dueños de ellos (Belotti, 2014).

8 Que están controlados por el Estado.

Este texto abre la posibilidad de ampliar los subsidios agrícolas a los grandes productores agrícolas. En la argumentación del veto se muestra claramente las intenciones: una vez más proteger a las grandes empresas. Eso ya sucedió con el Mandato Agrario de Montecristi, que entregó cuantiosos beneficios a importadores de agroquímicos, comercializadores y grandes productores de alimentos, para apoyar la producción destinada a la agroindustria y la agricultura altamente tecnificada, y prácticas agrícolas no sustentables.

La justificación del veto al artículo 20 dice:

> El artículo 20 establece que, de existir distorsiones de mercado, el Estado debe implementar sistemas de subsidios oportunos para los micro empresarios y pequeños y medianos productores afectados por distorsiones del mercado. No obstante, en determinados momentos, a fin de preservar el correcto desenvolvimiento del mercado, el Estado puede implementar mecanismos enfocados directamente a grandes productores para de esta manera evitar oportunamente, que las afectaciones que sufran estos se vean afectadas negativamente en los pequeños y medianos productores. En este sentido, las medidas a tomarse para evitar las distorsiones del mercado, también podrían orientarse a una corrección sistemática y no sólo focalizada, para lo cual podrían emplearse mecanismos diversos, no sólo los subsidios. (Presidencia de la República, 2009, p. 4)

La ley debió impulsar prioritariamente el desarrollo de los pequeños y los medianos productores que son la base de la soberanía alimentaria. Es más, en la ley se debió establecer normas que impidan y, de ser del caso, sancionen a los productores que generan distorsiones graves para la soberanía alimentaria, impidiendo prácticas lesivas contra los intereses del ser humano, como es echar la leche a los ríos para no poner en riesgo el precio del producto. Si se quería mantener la posibilidad de subsidios a los grandes productores agrícolas, al menos se debió fijar con claridad el carácter excepcional de tales ayudas, las mismas que tendrían revertirse luego de superada la emergencia.

Lo que tenemos hoy en el sector rural es un sistema de subsidios que crea dependencia de los campesinos a las grandes empresas comercializadoras de insumos agrícolas. Como explica un dirigente manabita, hay un gran subsidio en el arroz y el maíz, pero no para el maíz criollo; éste está desapareciendo, así como gran cantidad de semillas diferentes de otros cultivos de los que depende la soberanía alimentaria local. Tengamos presente, además, que cada kit agrícola que se entrega consiste de semillas de maíz o arroz (dependiendo de la zona), fertilizantes (urea) y el "líquido", que en realidad se trata de agrotóxicos, y se lo entrega a través de empresas como Agripac (Bravo, 2018).

Un veto en contra del mercado interno y a favor de los transgénicos

En línea con lo anterior, el veto al artículo 26, permitió la importación de materia prima que contenga insumos de origen transgénico:

> Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada *por trozamiento*, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas… (Art. 26, Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, Informe del Segundo Debate)

El cambio que se propone en el veto:

> Las materias primas que contengan insumos de origen transgénico únicamente podrán ser importadas y procesadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de sanidad e inocuidad, y que su capacidad de reproducción sea inhabilitada, respetando el principio de precaución, de modo que no atenten contra la salud humana, la soberanía alimentaria y los ecosistemas… (Art. 26, LORSA).

La intención de los legisladores al especificar que la inhabilitación se haría por trozamiento, era evitar que se use el grano como

semilla. Uno de los argumentos del veto es que las semillas transgénicas no se reproducen debido al proceso degenerativo que sufren. Las evidencias muestran que esto no es verdad, pues en México, luego de varios años de controversias, está ya documentada la presencia de maíz nativo contaminado debido a las importaciones de maíz transgénico procedente de Estados Unidos (Snow, 2009).

Era importante para los legisladores señalar la técnica, pues existen métodos moleculares que hacen a las semillas estériles, pero que generan graves impactos ambientales y en la salud humana, incluyendo las tecnologías de restricción de la expresión genética, TRUGS, conocida como semillas terminator por su incapacidad de reproducirse. Sobre esta tecnología, existe a nivel mundial una moratoria sobre su uso por considerarla un atentado a la biodiversidad y a la soberanía alimentaria. Ahora estamos frente a una nueva generación de semillas manipuladas genéticamente con una tecnología llamada "inductores genéticos", que generaría efectos similares o peores que las *terminator* (Grupo ETC, 2019).

Otro argumento fue que es más caro importar material trozado. Se hace esta afirmación en el veto aun cuando el trozamiento es parte constitutiva del proceso de transformación agroindustrial, sea para la elaboración de balanceados, harinas u otros productos derivados.

Ana Lucía Bravo, sintetizando las críticas al veto presidencial, señaló que:

> Los grupos económicos nacionales fuertes del país consolidaron su poder y fortuna a través de las haciendas y los periodos de exportación de cacao, banano. Aprovecharon las reformas agrarias para modernizar sus propiedades y bajo el modelo de sustitución de importaciones, estos grupos diversificaron sus actividades agrícolas a otros sectores de la economía: financiero, comercial, etc. Con la aplicación del neoliberalismo iniciaron un nuevo auge agroexportador, consolidaron los monopolios comerciales, la protección de los derechos de propiedad de la tierra, la obtención de mano de obra barata y utilizar los sistemas de crédito e investigación para

desarrollar agricultura de exportación, etc. Esta intervención sigue manifestándose en este artículo de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. (Bravo, 2009)

Conclusiones

Los temas tratados en el veto presidencial a la LORSA, tienen que ver con el poder. La soberanía alimentaria plantea abiertamente una lucha contra el poder de la gran agroindustria y de las instituciones financieras que controlan todos y cada uno de los eslabones de la cadena alimentaria para su propio beneficio, y es esta situación la que debía superarse a través de la LORSA, pero no lo hace, y menos aún después del veto presidencial que se integró en la ley, sin la aprobación de la Asamblea. La forma cómo se trata la problemática de las camaroneras y de los monocultivos destinados a la producción de agrocombustibles lo muestra.

Si el 70% de la pobreza está en el mundo rural, se debe precisamente a que las semillas, los insumos, la comercialización, la tierra, el agua, toda la cadena alimentaria está dominada por pocas empresas. Y en el caso ecuatoriano, en estos últimos diez años, el poder de esos grupos económicos se impuso en toda la línea.

Durante el gobierno anterior se estableció una serie de lineamientos sobre las obligaciones del Estado en el agro, muchas de las cuales están recogidas en la LORSA, pero se limitaron a algunas medidas políticas generales para "impulsar la producción" o "promover políticas redistributivas" y algunos proyectos pro-pobres, sin que se den cambios estructurales necesarios para enfrentar el reto de la soberanía alimentaria de una manera efectiva (Brassel, 2010, p. 20).

En un estudio hecho por McKay *et al.* (2014), sobre cómo se ha aplicado la soberanía alimentaria en Ecuador, se muestra que, desde la adopción de la nueva Constitución ecuatoriana, se ha hecho muy poco para cristalizar la soberanía alimentaria. Los autores reconocen también el incumplimiento en términos de redistribución de

la tierra, a pesar de que la Constitución señala la importancia de que el Estado desarrolle políticas redistributivas de la tierra, prohíbe el latifundio y el acaparamiento de la tierra y el agua (artículo 282). En este artículo mostramos la forma cómo se interpreta la cuestión de la función social y ambiental de la tierra en el veto a la LORSA, lo que se consolida en la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, aprobada en 2016.

Asegurar el acceso democrático a la tierra es esencial para alcanzar la soberanía alimentaria. Esto demanda el desarrollo de políticas públicas claras para salvaguardar la tierra como bien, y no sólo como simple factor de producción; como un préstamo que nos hacen las futuras generaciones, con la condición de que la cuidemos para que sobreviva en su genuina función, para que facilite alimentos a la población y sea un medio de vida para los campesinos, lo que es aún más crítico en el caso de los territorios que son espacios de vida para las poblaciones indígenas particularmente.

Otro eje fundamental de la soberanía alimentaria es poder mantener el control sobre las semillas criollas y nativas, lo que implica poder intercambiarlas, reproducirlas, buscar las que mejor se adaptan a sus suelos y al clima, etc. El campesinado siempre ha conservado y utilizado sus propias semillas. Las semillas sintetizan la biodiversidad, a su escala cada semilla libre es una suerte de Yasuní en pequeño. Por eso, la Constitución del Ecuador lo incluye como uno de los aspectos fundamentales de la soberanía alimentaria; lo que está en peligro ahora con la normativa sobre semillas, aprobada en 2017.

Los intentos de las multinacionales para monopolizar el acceso a semillas representan un atentado en contra de la soberanía alimentaria. La limitación para tener nuestras propias semillas equivale a prohibir la libertad de expresión de la tierra. Las empresas biotecnológicas que producen semillas transgénicas, ponen límite al uso de semillas y proponen un modelo agrícola perverso;[9] por eso la Consti-

9 Ver Acosta y Martínez (2014).

tución las prohíbe. En el veto a la LORSA se da un primer paso hacia la adopción de transgénicos en nuestra matriz productiva, al permitir la importación de insumos transgénicos, lo que se profundiza en la Ley de Semillas, al permitirse el ingreso de semillas transgénicas con fines de investigación.

Por igual hay que reconocer que la soberanía alimentaria es una necesidad práctica y estratégica de las mujeres en especial; es un derecho que solo será posible si se erige sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. No basta con aceptar el papel fundamental de las mujeres en la producción, transformación y distribución de los alimentos; se trata de participar en igualdad de condiciones en las decisiones, luchar por sus derechos como productoras, como amantes de la tierra y del entorno, luchar porque sean visibles en el proceso productivo; y luchar contra la opresión de las sociedades tradicionales y del sistema capitalista patriarcal y colonial.

La soberanía alimentaria, se consigue sólo si garantizan otros derechos (a la tierra y al territorio, al agua, a las semillas y a contar con alimentos sanos, entre otros) no puede ser considerada como un derecho privado e individual, sino colectivo. La LORSA, producto de una intensa negociación no garantiza plenamente estos derechos, quedando aún más debilitada con el veto presidencial.

Frente a esto debemos recuperar el control sobre la producción agrícola y sobre nuestro consumo de alimentos, independientemente de lo que dicen las normas, sin renunciar a demandar las obligaciones del Estado. Necesitamos de un sector agroalimentario que sea en primer lugar nacional y particularmente local-comunitario, pero también vigoroso en la medida que se afinque en la biodiversidad y en la capacidad productiva del campesinado. Solo si aseguramos la alimentación de todos los habitantes del país construyendo una pirámide productiva que sirva al Buen Vivir.

Bibliografía

Acosta, A., & Cajas, J. (2018). *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.

Acosta, A., & Martínez, E. (2014). *Transgénicos la inconciencia de la ciencia*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya-Yala.

Acosta, A. (2012). Soberanía alimentaria, un compromiso por la vida. *Línea de Fuego*. Recuperado de: https://bit.ly/38rjFRH

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de Ecuador. Montecristi.

Asamblea Nacional (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria Comisión Especializada No. 9 de Salud y Ambiente. Oficio No. CLF.CE0-P-168, del 13 de febrero 2009.

Belotti, F. (2014). Entre bien común y buen vivir. Afinidades a distancia. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales, 48,* 41-54.

Brassel, F. (2010). Soberanía alimentaria. ¿Palabra de moda o concepto novedoso? *Universitas, IX*(12).

Bravo, A. L. (2009). *Los subsidios en la nueva ley de soberanía alimentaria*. Mimeo.

Bravo, E. (2018). La reconstrucción del agro manabita después del 16A: Una oportunidad ¿para quién? En Elizabeth Bravo (Coord.), *Ecología Política de los desastres*. Quito: Abya- Yala.

Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial Suplemento 983 del 12 de abril de 2017.

El Universo (3 de abril 2019). *Agrocombustibles darán impulso a palma y caña*. Disponible en: https://bit.ly/2HhdNhC

Gaybor, A. (2010). Acumulación capitalista en el campo y despojo del agua. En Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Coords.), *Agua un derecho fundamental* (pp. 47-66). Quito: Abya-Yala.

Grupo ETC (2019). *Exterminadores en el campo. Impulsores genéticos: cómo favorecen la agricultura industrial y amenazan a la soberanía alimentaria*. México: Grupo ETC.

Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. Registro Oficial No. 583 del 5 de mayo del 2009. Suplemento.

McKay, B., Nehring, R. & Walsh-Dilley, M. (2014). The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Peasant Studies, 41*(6), 1175-1200.

Ministerio del Ambiente (2012). Proyecto Regularización de Camaroneras. Disponible en: https://bit.ly/2Sy78oC

Presidencia de la República (2009). Objeción parcial a la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria. Oficio No. T.3241-SGJ-09-889.

Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. Decreto 752. Registro Oficial 507 del 12 de junio de 2019.

Rodríguez, M. (2011). Fisherfolk's Ways of Claiming Food Sovereignty Through Access and Control of Coastal Resources. *Philippine Journal of Third World Studies*, *26*(1-2), 397-406.

SENPLADES (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.* Quito.

Snow, A. (2009). Unwanted Transgenes Re-Discovered in Oaxacan Maize. *Molecular Ecology, 18*(4), 569-571.

Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de soberanía alimentaria en Ecuador

Fernando Rosero Garcés[1]

El proceso de producción de la normativa de soberanía alimentaria ocurrió en dos momentos diferentes: la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi (2007-2008) y la Comisión Legislativa y de Fiscalización/Asamblea Nacional (2009-2010). En el primero, las organizaciones sociales lograron incorporar el nuevo paradigma de soberanía alimentaria como derecho de los pueblos, obligación del Estado y elemento estratégico para la construcción del Sumak Kausay o Buen Vivir. En tanto que, en el segundo momento, se debatieron las condiciones de posibilidad de la puesta en práctica de esta nueva política a través de arreglos institucionales, en un ambiente complejo marcado por las élites agrarias y los proveedores de insumos químicos y equipos.

La lectura de estos procesos se inspira en los instrumentos propuestos por Michel Gutelman y Pierre Bourdieu, señalados más arriba.

1 Sociólogo rural, educador popular y profesor universitario. Actualmente se desempeña como Secretario Técnico de la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, y facilitador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, CAFOLIS.

Para Gutelman es necesario analizar los intereses económicos y políticos de los actores sociales e institucionales subyacentes a los discursos o representaciones, para entender sus posiciones y grado de influencia en el "paralelograma" de fuerzas que orienta los procesos de formulación de las políticas públicas agrarias, y, de manera especial, el diseño de las normativas generadas para concretarlas (Gutelman, 1974).

Desde la perspectiva de Pierre Bourdieu, los campos sociales son:

> El producto de un largo y lento proceso de autonomización, son, si puede decirse así, juegos en sí y no para sí, no se entra en el juego por un acto consciente, se nace en el juego, con el juego, y la relación de creencia, de *illusio*, de inversión es tanto más total, incondicional, consciente, incondicional cuando se ignora como tal. (Bourdieu, 2007, p. 108)

Las relaciones del campo social se anudan entre los agentes e instituciones portadores de un capital simbólico y sus prácticas caracterizadas por los *habitus* o modos de acción y de pensar condicionados por la posición que ocupan en las relaciones sociales y políticas. La participación de los actores se inscribe en las reglas de juego provenientes del capital cultural y, en este caso, por los estrechos márgenes de maniobra definidos por el Poder Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

Estas herramientas fueron aplicadas anteriormente en Ecuador para el análisis de la producción de las leyes de Reforma Agraria de 1964 y 1973, como se puede ver en la tesis doctoral de Fernando Rosero (1980). Una lectura crítica similar fue aportada por Diego Carrión Sánchez sobre los proyectos de ley de tierras presentados en el periodo 2010-2012 (Carrión, 2013).

Para el estudio del proceso de producción de la LORSA, visto desde el hilo conductor de la participación social y sus derivas institucionales, se formuló una metodología específica en la cual se combinó el análisis de los documentos disponibles con la reconstrucción

de los contextos, a fin de caracterizar los agentes sociales e institucionales, sus propuestas y sus posiciones en el campo de fuerzas.

La exposición de los hallazgos de la investigación parte de una breve nota histórica de los principales momentos de la formulación de la nueva propuesta de soberanía alimentaria en Ecuador y sus interrelaciones con los procesos de construcción de políticas públicas alimentarias en Latinoamérica y a escala global. En esta breve presentación destacan los aportes de las organizaciones sociales e instituciones brasileñas y centroamericanas.

Posteriormente se exponen los resultados del análisis de los procesos de formulación de la LORSA, de las dinámicas entre agentes sociales y el Poder Legislativo, en las cuales se constata las debilidades de las propuestas de institucionalización y de las prácticas de los movimientos sociales. También se muestran las dinámicas del proceso de elaboración de la Ley Reformatoria, entre la entonces Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, con la Asamblea Nacional, en las cuales se imponen finalmente las decisiones del Poder Ejecutivo.

La construcción conceptual de la soberanía alimentaria en Ecuador

Los líderes ecuatorianos de las organizaciones campesinas e indígenas participaron en los años 90 y en la primera década del siglo XXI en espacios de formación, capacitación e investigación (congresos, talleres, seminarios, y cursos) sobre la soberanía alimentaria en diferentes países de América Latina. Este acumulado se reflejó en las reuniones de formulación de la propuesta constitucional de soberanía alimentaria, SOBA, en los años 2007 y 2008.

Al momento del arranque de la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, en abril 2006, los dirigentes de las organizaciones de campesinos, de mujeres y de afroecuatorianos concebían el Estado como un aparato de control de las clases dominantes sobre la gente.

Los espacios de incidencias en la formulación de las políticas públicas eran muy reducidos y dispersos en las diferentes instituciones del Estado, dependiendo de contactos personales, de las relaciones de las organizaciones sociales, o de las relaciones de las formaciones políticas progresistas.

La apertura del proceso constituyente en 2007 trajo de la mano mucha esperanza respecto del cambio de las políticas públicas, de sus contenidos, orientaciones y alcances. En este contexto, los movimientos sociales buscaron incidir en la elección de legisladores constituyentes, y más de mil delegaciones de las organizaciones sociales visitaron a los asambleístas y a los asesores de diferentes Comisiones o Mesas de Trabajo (Muñoz, 2008), especialmente a la de Trabajo, Igualdad y Soberanía Alimentaria, liderada por el dirigente campesino Pedro de la Cruz, líder de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras, FENOCIN.

El ambiente abierto y creativo de las primeras deliberaciones abrió espacios para que las organizaciones campesinas e indígenas de Ecuador propongan algunos elementos clave de la soberanía alimentaria, tales como el concepto de derecho de los pueblos y obligación del Estado de fomentar la producción de alimentos por parte de los pequeños agricultores familiares.

Sin embargo, estos avances fueron cuestionados por los asesores de Presidencia de la República, quienes hicieron llegar a Pedro de la Cruz un texto diferente, en el cual la soberanía alimentaria era planteada como un principio general y una estrategia de planificación sin ninguna obligación por parte del Estado, bajo el argumento de que el sector público no disponía de recursos económico y financieros para ello (Rosero, Carbonell, & Regalado, 2011).

Este cambio del texto constitucional generó, de inmediato, la reacción de las organizaciones campesinas y de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, ONGD. Para atender la emergencia Luis Andrango Cadena, de la FENOCIN —quien en ese mo-

mento se desempeñaba como asesor de Pedro de la Cruz— convocó una reunión con los actores sociales involucrados en la formulación de la propuesta inicial. La resolución de los participantes fue unánime: mantener el texto construido participativamente y presionar para que se lo incluya en la nueva Constitución. En esta se define la soberanía alimentaria como "un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente" (artículo 281) (Asamblea-Nacional-Constituyente, 2008).

Esta propuesta se sustenta en el nuevo enfoque del derecho a la alimentación que afirma que "Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales" (artículo 13).

Este nuevo enfoque intersectorial, multidimensional y multinivel incluye la Agricultura Familiar Campesina, AFC, el acceso a tierra y agua, la preservación de la biodiversidad, el intercambio libre de semillas, la comercialización comunitaria, y la compra de alimentos a los pequeños productores para satisfacer la demanda de los programas sociales, como lo recogen los artículos 281 y 282 de la Constitución vigente.

Aportes de las experiencias brasileñas y centroamericanas

El proceso ecuatoriano de construcción social de la política pública de soberanía alimentaria recibió múltiples aportes, de actores de diversos países, y de personas y colectivos nacionales.

Son notables los aportes de las organizaciones brasileñas, especialmente del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, IBASE, y particularmente de la Campaña Contra el Hambre, lidera-

da por el sociólogo Herbert de Souza, más conocido como Betinho. En ese entonces, años 80 del siglo XX, el hambre afectaba a más 35 millones de brasileños de la ciudad y del campo.

En el curso de esta campaña se superó precisamente la visión sectorialista de las políticas públicas, según la cual el consumo de alimentos era visto separadamente de la agricultura, la transformación industrial y los servicios. Betinho retomó entonces el concepto de Josué de Castro —planteado por primera vez en los años 40 del siglo XX— según el cual el hambre no es un fenómeno natural, sino una construcción social generada por los procesos de modernización. Desde esta perspectiva, Betinho planteó las causas estructurales del hambre, entre ellas el monopolio de la tierra y las dificultades para la producción y comercialización de alimentos, por parte de los pequeños productores rurales.

Por otra parte, las experiencias de las organizaciones campesinas centroamericanas con los programas de ayuda alimentaria implementados por la Agencia de Cooperación al Desarrollo de Estados Unidos, USAID, y las agencias del sistema de Naciones Unidas mostraron las limitaciones del concepto de seguridad alimentaria. Si bien la ayuda alimentaria satisfizo las demandas coyunturales de la población centroamericana en los momentos de las crisis —provocadas por los tifones y huracanes de los años 80, y de comienzos de los 90— trajo de la mano efectos nocivos sobre la producción interna de alimentos, especialmente de los campesinos. Los precios de los productos agrícolas se desplomaron y el dumping fue facilitado por la libre importación de alimentos subsidiados de los Estados Unidos.

En estas condiciones, los productores campesinos de Honduras y El Salvador se sintieron afectados negativamente por las políticas de seguridad alimentaria. De allí surgió precisamente la propuesta de vincular el derecho a la alimentación a las agriculturas familiares campesinas locales, generadoras de productos sanos y culturalmente apropiados. Es decir, se fortaleció la tesis de la soberanía alimentaria como política de Estado hacia dentro de los territorios nacionales,

pero también como elemento constitutivo del Estado Nacional, y de sus relaciones con otros países del mundo.

Con el gobierno progresista de Luis Ignacio Lula da Silva, la lucha contra el hambre adquirió nuevas dimensiones en Brasil. La Ley de Seguridad Alimentaria de 2003 (BRASIL, LEI No 10.696., 2003) retomó las experiencias de participación ciudadana practicadas por el antiguo Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, CONSEA, y de las Conferencias locales y estaduales de seguridad alimentaria. Más todavía, esta ley propuso atender los desafíos del hambre combinando la visión estructural con los programas coyunturales de fomento de las agriculturas familiares, la alimentación escolar, y el mejoramiento de la educación nutricional. A fin de que el enfoque intersectorial de las nuevas políticas alimentarias se articule en las prácticas de los diferentes ministerios, se creó la Cámara de Seguridad Alimentaria.

Probablemente la experiencia brasileña de construcción de la soberanía alimentaria fue una de las más avanzadas del planeta, desde la posesión de Lula da Silva, 2003, hasta el golpe de Estado de Michel Temer, en 2016, quien depuso a la presidenta Dilma Rousseff. Cabe señalar que la política oficial de Brasil durante este período utilizó el concepto nominal de seguridad alimentaria, pero por presión de las organizaciones sociales, de campesinos, de mujeres, de nutricionistas, de defensores de derechos humanos, de indígenas, y quilombolas (organizaciones de afrobrasileños), las políticas públicas se orientaron cada vez más hacia la soberanía alimentaria, como se constató en la Conferencia de Seguridad Alimentaria, realizada en Salvador de Bahía, en 2013.

La propuesta de soberanía alimentaria fue presentada por primera vez por las organizaciones campesinas en el Encuentro Mundial de la Alimentación, realizado en Roma en1996. El nuevo enfoque de política pública inicialmente incomodó a algunos funcionarios prominentes de la FAO, pues la gran mayoría de los 197 países miembros de la agencia asumen como suya la política de seguridad

alimentaria, para atender las crisis humanitarias, y como marco de referencia para programas de asistencia alimentaria a terceros países.

A fin de evitar interferencias, la política alimentaria de la FAO recurrió a la distinción tradicional entre las relaciones con los Estados y los intercambios con las organizaciones de la sociedad civil. Estas beneficiaron de espacios de consulta regionales y de la presencia de técnicos afines a las organizaciones de agricultores familiares, y de pescadores artesanales. Algunos elementos del enfoque de soberanía alimentaria fueron incorporados posteriormente con la presencia de José Graciano da Silva —uno de los fundadores del programa brasileño FOME ZERO— en la dirección de la FAO. Sin embargo, las normas y protocolos internacionales de seguridad alimentaria se mantienen en las orientaciones y protocolos de la Organización Mundial del Comercio, OMC, del Programa Mundial de Alimentos, PMA, y la propia FAO.

La primera política pública agraria del presidente Correa

Una vez definida la nueva Constitución, mediante la consulta popular de septiembre 2008, se abrió el período de la construcción de las leyes orgánicas y demás cuerpos legales subalternos. Para entender el proceso de formulación de la LORSA, es necesario tener presente las herencias del período constitucional de Montecristi, entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- La separación de Alberto Acosta de la presidencia de la Asamblea Nacional Constituyente, el 24 de junio 2008, puso en evidencia el proyecto concentrador del presidente Rafael Correa.
- La economía ecuatoriana tuvo que desenvolverse en un ambiente de escalada de los precios internacionales de los alimentos, especialmente del arroz, el trigo y el maíz, y la mejora relativa del poder adquisitivo de la población con la consiguiente inflación a nivel nacional.

- El presidente Correa aprovechó esta situación y presentó a la Asamblea Nacional Constituyente el llamado "Mandato agrícola", mediante el cual se ordenó la exoneración del impuesto a la renta a las empresas agroindustriales que reinviertan sus utilidades; la exoneración de aranceles a la importación de equipos y herramientas agrícolas; la eliminación del subsidio cruzado de consumo de electricidad que hasta entonces pagaban las empresas industriales y comerciales para financiar la electrificación rural y urbano marginal; y, sobre todo, el subsidio directo a los agroquímicos, supuestamente por el encarecimiento ocasionado en sus precios por el alza del precio del petróleo (Ospina, 2008). Las organizaciones sociales, especialmente de campesinos e indígenas recibieron muy críticamente estas políticas, y a cambio propusieron, en el Mandato Agrario, un sistema de subsidios directos a la producción, para llegar a los mismos resultados (CONAIE, 10 de junio 2008).

Dinámicas entre los agentes sociales y la Asamblea Nacional

Las primeras conversaciones de los líderes campesinos e indígenas sobre la institucionalidad de la soberanía alimentaria hicieron referencia a la experiencia brasileña de crear el Ministerio de Desarrollo Rural para atender a los agricultores familiares, y dejar el Ministerio de Agricultura en manos de las empresas agro-exportadoras. Al respecto se dijo que en Ecuador no hay condiciones para crear un ministerio de este tipo, pero que sería factible pensar en un viceministerio o secretaría, como efectivamente se lo hizo posteriormente, aunque de manera temporal.

Sobre este mismo tema también se propuso la creación de un Ministerio de Soberanía Alimentaria, centrado en la agricultura familiar campesina y con proyecciones intersectoriales con los programas de desayuno escolar, salud, nutrición y comercialización. Pero esta propuesta no prosperó por falta de apoyo de las organizaciones sociales.

Por invitación de la Reunión Especializada del Mercado Común del Sur (REAF-MERCOSUR), de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, (MST), y de la Confederación Nacional de Trabajadores Rurales y Agricultores Rurales de Brasil (CONTAG), de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, (CLOC), y de Vía Campesina, (VC), algunos dirigentes tuvieron la ocasión de visitar directamente experiencias en territorios estratégicos del Brasil, y de recibir información sobre los temas de acceso a la tierra, seguridad y soberanía alimentarias, género, y trabajo con jóvenes. La socialización de estas experiencias llevó a las organizaciones participantes en la Mesa Comunitaria de Políticas Públicas, MCPP, a proponer la publicación del libro de Renato S. Maluf titulado "Seguridad Alimentaria y Nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía".

El Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis, asumió la responsabilidad de traducirlo al castellano y de preparar la publicación. El resultado fue más allá de las expectativas. La primera edición de 500 ejemplares se agotó en menos de un mes y la segunda de 1500 ejemplares —con apoyo de la FAO, Oxfam, y Tierra Ciudadana/FPH— se distribuyó en Ecuador, Chile, Brasil, Uruguay, y Perú (Maluf, 2009).

La primera edición de este libro fue distribuida a los legisladores de la Comisión de Soberanía Alimentaria, a comienzos del 2009, y posteriormente la segunda edición fue entregada a los legisladores de la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales en 2010, responsables de elaborar la Ley Reformatoria de la LORSA. Este material permitió conocer y debatir el modelo de estructura del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil, SISAN, y los acuerdos institucionales para su ejecución.

La tarea de procesar la información y elaborar la propuesta de LORSA, fue asumida por la Comisión de Soberanía Alimentaria, presidida por el legislador azuayo Jaime Abril, de los registros

de Alianza País. Para conformar el equipo técnico de soporte, las organizaciones sociales fueron consultadas, y por ello la Asamblea contrató los servicios del agro-economista franco-peruano Michel Laforge, y facilitó la contratación de una consultoría corta de Jacques Chonchol, exministro de Reforma Agraria del presidente socialista Salvador Allende, y profesor-investigador del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL, por sus siglas en francés), de la Universidad de París III.

Los intercambios entre el equipo técnico, los asambleístas de la comisión y los dirigentes de las organizaciones sociales fueron ocasionales, sobre temas diversos, como las semillas, la tenencia de la tierra, la agroecología, la comercialización, y, obviamente sobre la institucionalidad de la soberanía alimentaria.

Sobre la base de este acumulado, se concretó la propuesta de creación del Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria, CONSEA, la Conferencia, y el Comité interministerial para asegurar la transversalización de este tipo de política (MCPP, 2009). Entre las atribuciones del Consejo, en el artículo 33, literal e, se previó la de "elaborar propuestas de ley, reglamentos y ordenanzas y presentarlas a los organismos de iniciativa legislativa, o someterlas a procedimientos de iniciativa legislativa ciudadana" (Comisión-Legislativa, 17 de febrero 2009). Es decir que en esta propuesta se reconocía la autonomía del Consejo y su capacidad de presentar propuestas de leyes directamente a la Asamblea Nacional.

Estas propuestas de las organizaciones sociales para la creación del CONSEA y de la Conferencia pasaron los dos debates en la Asamblea Nacional, como consta en el documento enviado por la Asamblea al presidente de la República. El veto presidencial modificó substancialmente esta propuesta en varios aspectos (Acosta, 2009). Desde la perspectiva de la institucionalidad de la participación, hay que señalar que la objeción del presidente Correa eliminó la propuesta de creación del Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria por considerar que, según el numeral 3 del artículo 147 de la Consti-

tución, se establece como competencia exclusiva del presidente de la República la "definición y dirección de las políticas públicas". Se trata de un argumento sin sustento porque la propuesta del Poder Legislativo no desconocía las competencias del presidente de la República y más bien limitaba las funciones del Consejo Consultivo, en el artículo 33, literales b) proponer una política de Estado, e) elaborar propuestas de normativa, h) asesorar a la Presidencia de la República. Adicionalmente, la argumentación de Carondelet desconocía las atribuciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GADs, y de la propia Asamblea Nacional. Por ello, los delegados del gobierno prefirieron argumentar oralmente la supresión del Consejo señalando que sus funciones duplicaban las previstas para la Conferencia y, sobre todo, insistieron en la disposición constitucional de creación de los cinco Consejos de Igualdad, y particularmente de los Consejos de Igualdad de Género y de Pueblos y Nacionalidades desde los cuales se podía transverzalizar, según los funcionarios del Estado, las políticas de soberanía alimentaria.

Desde el ejecutivo de entonces se buscó institucionalizar los espacios de participación, a fin de controlar las actividades de los actores sociales, para perpetuar el modelo centralista propuesto por el presidente Correa. Para ello, se eliminaron algunas instituciones como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral, CODEPMOC, y la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana del Ecuador, CODAE. En su lugar se creó el Consejo de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades con atribuciones de formular políticas públicas, dar seguimiento al cumplimiento de sus derechos y transversalizar sus políticas públicas, pero sin capacidad de ejecutar programas y proyectos, como lo habían hecho sus antecesoras.

Así mismo el gobierno central modificó el Registro Único de Organizaciones Sociales, RUOS, como instrumento político para identificar aliados y opositores. Las personas afines al gobierno fue-

ron invitadas a las marchas, talleres y movilizaciones, mientras las organizaciones autónomas fueron vistas como opositoras, y consiguientemente aisladas de los programas de gobierno, y de sus formas de asistencia técnica y financiera. Posteriormente el presidente Correa desconoció a los dirigentes indígenas calificándolos de "ponchos dorados", y criminalizó la protesta social, como denunció en varias ocasiones la CONAIE.

Al mismo tiempo el Gobierno de entonces instrumentalizó el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS, mediante la designación de consejeros afines, para nombrar a gusto los responsables de diferentes instituciones del Estado, previstas en su normativa. Estas prácticas fueron parte del sistema trasnacional de corrupción que esquilmó directamente los fondos del Estado, e indirectamente de todos los ecuatorianos.

No está por demás indicar que la primera directiva del Consejo Sectorial Campesino o Consejo Sectorial del MAGAP fue designada mediante consulta a las organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, la designación de sus autoridades desde el segundo período fue hecha a dedo, en base a fidelidades políticas primordiales. De hecho, los agricultores familiares tienen poca representatividad en el Consejo Sectorial actual, siendo la mayoría de productores empresarios medios y comerciantes locales vinculados a las redes de distribución de los kits de agroquímicos del Ministerio de Agricultura, MAG.

La Ley Reformatoria

Las debilidades de la propuesta de la LORSA, elaborada por la Asamblea Nacional, sumadas al veto presidencial, dieron como resultado un cuerpo jurídico incompleto (Registro-Oficial, 2009) que generó insatisfacciones de parte de los dirigentes de las organizaciones sociales, pero también de parte de los legisladores y del Gobierno Central.

Las organizaciones sociales consideraron que era necesario precisar la naturaleza, funciones y alcances del Sistema Nacional de

Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), reconocer la iniciativa legislativa de la Conferencia, incrementar el número de representantes de los pequeños productores, e indicar el carácter plurinacional de la nueva institución.

Respecto de la capacidad de generar propuestas de ley por parte de la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA, el entonces conferencista Roberto Gortaire participó en el debate y preguntó a la legisladora Rosana Alvarado, presidenta de la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales:

> ¿Para qué esforzarnos tanto construyendo un amplio consenso social…si al final del día será un pequeño y burocrático equipo técnico de "un sector" del MAGAP quien resuelva la propuesta de ley que se envíe a la Asamblea? (Gortaire, 2010)

Al tema de las relaciones con el entonces Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, MAGAP, se articula la rectoría y el carácter de colegislador del Poder Ejecutivo. Gortaire no cuestiona estas competencias del Gobierno Central, pero solicita a la presidenta de la Comisión Biodiversidad y Recursos Naturales que se reconozca la competencia de co-legislación a los ciudadanos y a la Conferencia, la cual ha recibido el mandato de preparar las propuestas de leyes conexas a la LORSA. Por ello, dicho conferencista propuso que "cuando se trate de propuestas de leyes, la CNSA las presente directamente a la Asamblea Legislativa (como es natural) y solo cuando se trate de propuestas de políticas o normativas sectoriales se las presente al MAGAP" (Gortaire, 2010).

Pese a la simpatía de algunos legisladores por las propuestas de las organizaciones sociales, la Comisión de Biodiversidad y Recursos Naturales se mantuvo en la concepción centralista de la legislación y ordenó que la Conferencia presente las propuestas de ley al Ministerio de Agricultura, con una reforma poco significativa: el paso previo por la Secretaría Técnica del SISAN. Esta disposición fue suprimida en el segundo debate de la legislatura que reconoció la capacidad de la

Conferencia de presentar los proyectos de ley a la Asamblea Nacional. Sin embargo, el veto presidencial ordenó la presentación al Ministerio Sectorial, es decir al MAGAP, para cumplir con todos los requisitos de forma, y acumular documentos en sus archivos físicos y digitales, de los cuales no han vuelto a moverse. Es decir, para mantener en suspenso la puesta en práctica de la política de soberanía alimentaria.

La misma mentalidad centralista y burocrática primó en la caracterización del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, SISAN. Si bien en la definición general de este sistema se afirma la participación de personas, comunas, pueblos y nacionalidades, y más actores sociales e institucionales, cuando se trata de su estructura, la propuesta de la sociedad civil es dada la vuelta pues se manda integrar el SISAN con delegados de los ministerios de Agricultura, Ambiente, Inclusión Económica y Social, Salud Pública, Secretaría de Planificación, Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, y la Conferencia de Soberanía Alimentaria (Alvarado, 2010). Al final, en un prurito de coherencia, los legisladores añadieron, en el numeral 8, la participación de personas, comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades. Huelga decir que este numeral desapareció como resultado del segundo debate y que el veto presidencial consagró su eliminación, dejando un SISAN sin participación de los diferentes tipos de agentes sociales involucrados en los sistemas territoriales de producción y transformación de alimentos, comercialización y consumo.

Aprendizajes

Las derivas de la política pública de soberanía alimentaria en Ecuador revelan, por una parte, avances en la inclusión del paradigma de Sumak Kausay o Buen Vivir, y sus pilares de soberanía alimentaria, economía social solidaria, y derechos de la Naturaleza, en la parte conceptual o "dogmática" de la Constitución del 2008. Estos cambios fueron posibles gracias a las presiones ejercidas por las organizaciones sociales, tanto campesinas como indígenas, de consumidores urbanos y de ONGD. Pero, por otra parte, estos avances,

han sufrido múltiples restricciones en la construcción de la institucionalidad, particularmente de la participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas de soberanía alimentaria, es decir en la definición de normas de participación social para el ejercicio práctico de esta política pública.

La cinta de Moebius (BBC, 2018) permite comprender de mejor manera la normativa de las políticas públicas en general, y en particular la de soberanía alimentaria. Si bien las nuevas políticas alimentarias, dispuestas por la Constitución del 2008 y por la LORSA, son universales en el sentido que involucra a todos los ciudadanos que habitan el territorio nacional —obviamente incluyendo a los inmigrantes— en la práctica los dispositivos de gestión limitan la participación ciudadana, y controlan la generación y ejecución de iniciativas de políticas públicas provenientes de los agricultores familiares campesinos, de las organizaciones de pueblos y nacionalidades, de los actores del comercio de proximidad, de los transformadores artesanales de alimentos y de la gran mayoría de consumidores. La cinta de Moebius facilita comprender la complejidad de las políticas públicas en las cuales oficialmente se pone por delante los intereses comunes, pero en la práctica se favorecen los intereses individuales o de un pequeño grupo de personas, en este caso de los empresarios agroexportadores.

El análisis del campo constitucional de fuerzas revela que si bien amplios sectores de la ciudadanía estuvieron representados en la Asamblea de Montecristi y los movimientos sociales se hicieron presentes con propuestas para la elaboración de los conceptos que sustentan a las nuevas instituciones legales, las normas de gestión de las políticas de la LORSA ponen freno a la construcción del Sumak Kausay o Buen Vivir y a la concreción de la soberanía alimentaria.

El mandato agrario propuesto por el presidente Correa a la Asamblea Nacional para responder a la crisis alimentaria del 2008, revela su opción preferencial por la vía terrateniente de modernización del agro (Macaroff, 2018), y particularmente por el agro-nego-

cio, las grandes empresas productoras de alimentos para la exportación, las cadenas de comercialización de alimentos, y los importadores de equipos agrícolas e insumos agroquímicos (Muñoz-Jaramillo, 2014). Esta política pública marcó sin duda la LORSA, pero también toda la legislación agraria posterior, al punto de reconocer el mismo presidente Correa, al final de 10 años de mandato, que la deuda social con el agro quedó pendiente.

Los resultados de los debates abiertos y creativos de las diversas mesas de la Asamblea Nacional Constituyente pasaron por los filtros de los responsables de cada comisión, de la presidencia —especialmente desde que asumió el cargo el "Corcho" Cordero— de los asesores de Correa, de la Secretaría de la Presidencia, del punto de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo, y finalmente de la Comisión de Edición de la Constitución 2008. Para el momento del diseño de la LORSA y de la Ley Reformatoria, en 2009 y 2010, ya estaba consolidada la política de la preeminencia del Gobierno Central a nombre de la "rectoría" y del discurso según el cual el Poder Ejecutivo es el primer poder del Estado, al cual los otros cuatro debían rendirle tributo. Algunos legisladores elaboraron y presentaron propuestas en base a las necesidades de las organizaciones y movimientos sociales, pero al final se impuso el criterio del presidente Correa.

A diferencia del presidente Lula da Silva, quien motivó sin miedos la participación y la creación de espacios institucionales en Brasil, para atender los desafíos del hambre y la construcción de un sistema alimentario intersectorial, el presidente Rafael Correa limitó la participación social mediante la eliminación del Consejo Consultivo de Soberanía Alimentaria, y los condicionamientos a la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria, COPISA, como el paso obligatorio de las propuestas de ley a través del Ministerio de Agricultura, el control de todas las formas de participación, y la burocratización del SISAN.

Bibliografía

Acosta, A. (2009). *A propósito de un veto contradictorio sobre la Ley de Soberanía Alimentaria*. Quito: Rebelión.
Alvarado, R. (2010). *Informe para segundo debate de la Ley Reformatoria de la LORSA*. Quito: Asamblea Nacional.
Asamblea Nacional (2009). *Propuesta de LORSA*. Quito: AN.
Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución 2008. Dejemos el pasado atrás* (Primera edición ed.). (A. Constituyente, Ed.) Quito: Asamblea Constituyente.
BBC (27 de Septiembre de 2018). La cinta de Moebius: el enigmático objeto con un solo lado que fascina a matemáticos, artistas e ingenieros. BBC MUNDO.
Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
Brasil, P. (2003). *Lei No 10.696*. Brasilia: Casa Civil.
_____ (s.f.). *Lei No 10.696, de 2 de julho de 2003.*
Carrión, D. (2013). *Los proyectos de una nueva legislación de la tierra en Ecuador*. Quito: Observatorio del Cambio Rural-OCARU.
Comisión Legislativa (17 de febrero 2009). *Propuesta de LORSA*. Quito: Asamblea Nacional. Recuperado el 10 de julio de 2019.
CONAIE, F. E.-C. (10 de junio 2008). *Carta al presidente de la Asamblea Nacional Constituyente*. Quito: CONAIE.
Gortaire, R. (2010). *Carta a Rosana Alvarado*. Quito: RG.
Gutelman, M. (1974). *Structures et réformes agraires. Instruments pour l'analyse*. Paris: Maspero.
Macaroff, A. (2018). *La vía terrateniente: línea histórica de las élites agrarias en la política ecuatoriana*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE.
Maluf, R. (2009). *Seguridad alimentaria y nutricional. Un enfoque de derecho y soberanía*. Quito: Cafolis, Gráficas Silva.
MCPP (2009). *Observaciones y recomendaciones a la propuesta de Ley de Soberanía Alimentaria*. Mesa Comunitaria de Políticas Públicas. Quito: Cafolis. Recuperado el 14 de agosto de 2019.
Muñoz-Jaramillo, F. (2014). *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. Quito: UCE.
Muñoz, J.-P. (15 de Septiembre de 2008). Movimientos sociales y procesos constituyentes. El caso de Ecuador 2008. (IRG, Ed.) *Análisis, 10*. Recuperado el 1 de 10 de 2008.
Ospina, P. (2008). *El ritmo de la iniciativa política de la revolución ciudadana*. Quito: CEP.

Registro-Oficial (2009). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*. Quito: Registro Oficial 583.
Rosero, F. (1980). *Réforme Agraire et Movements Paysan en Equateur*. Université De Paris III-Sorbonne Nouvelle, Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, IHEAL. Paris: IHEAL. Recuperado el 15 de Agosto de 2019.
Rosero, F., Carbonell, Y., & Regalado, F. (2011). *Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. Quito: Cafolis, Oxafam, Ildis, UPS.

Acrónimos

AFC	Agricultura Familiar Campesina
CAFOLIS	Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales
CELAC	La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana del Ecuador
CNIPN	Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades
CODEPMOC	Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo
CNSA	Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria
COPISA	Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria

CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores y Agricultores Rurales de Brasil
COPROFAM	Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria de Brasil
CONSEA	Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria de Ecuador
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IBASE	Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, IBASE
IHEAL, por sus siglas en francés	Instituto de Altos Estudios de América Latina
LORSA	Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria
MAGAP	Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca
MCPP	Mesa Comunitaria de Políticas Públicas
MST	Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos

REAF-MERCOSUR	Reunión Especializada del Mercado Común del Sur
RUOS	Registro Único de Organizaciones Sociales
SISAN Brasil	Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil
SISAN	Sistema de Soberanía Alimentaria
SOBA	Soberanía Alimentaria
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
VC	Vía Campesina

La desmovilización luego del "triunfo" normativo

Esteban Daza[1]

Introducción

En una pequeña nota de prensa publicada por El Diario.ec, el 28 de marzo de 2007, titulada: *Plantean Soberanía Alimentaria*, se recoge en 867 caracteres uno de los primeros indicios de lo que años más tarde será el laberinto institucional donde se "entramparía", por más de una década, la propuesta de la soberanía alimentaria (SA).

El presente artículo hace una reflexión crítica sobre la reforma institucional del Estado que bajo la consigna de la soberanía alimentaria redujo esta propuesta a un aparato burocrático que desmoviliza sus planteamientos reivindicativos.

Nuestra lectura parte de re-significar la propuesta campesina de la SA para interpelar los acontecimientos de la última década en esta materia,[2] para lo cual nos ubicaremos en la reflexión sobre su proceso de institucionalización y situar en éste las narrativas sobre

1 Sociólogo, director del Instituto de Estudios Ecuatorianos y coordinador del Observatorio del Cambio Rural.

2 Cabe mencionar que el enfoque de este trabajo parte de las propuestas que han realizado las organizaciones campesinas nacionales, sin embargo, esto no quiere decir que la soberanía alimentaria sea exclusivamente agraria y rural, se reconoce el potencial que tiene esta propuesta en los sectores urbanos y

el vaciamiento de los elementos de disputa política y además, dar cuenta de la ruptura de un proceso de movilización social que derivó en burocratismo.

Es en este sentido que la pregunta que guía nuestra reflexión se interroga por: ¿cómo operó la reforma normativa estatal en materia agraria, que preveía la institucionalización de la soberanía alimentaria para garantizar los derechos de los pueblos a decidir sobre ¿cómo producir, qué producir y qué hacer con su producción de alimentos?

Para responder esta pregunta hemos dividido el presente trabajo en tres partes, la primera relacionada con la nota teórica-metodológica a la cual hemos denominado, "¿por qué una historia de los indicios?"; segunda, "narrativas problemáticas sobre el proceso de institucionalización", donde recogemos nuestro argumento de la burocratización, las políticas anti-campesinas y el quiebre de la movilización social; y tercera, algunas ideas para "retomar el proyecto campesino", planteadas en función del argumento central del texto.

¿Por qué una historia de los *indicios* para entender la soberanía alimentaria?

Han pasado 10 años de la reforma institucional del Estado en materia de soberanía alimentaria en el Ecuador y podemos notar que existe la tendencia en reconocer a la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) y al capítulo III de la Constitución (2008) sobre el Régimen de Desarrollo como los instrumentos más avanzados en este tema, sin embargo, una lectura desde la analítica del poder sobre la aplicación de estos instrumentos nos permite ubicar, por un lado, las huellas que desmontaron la exigencia de derechos y por otro, el declive de la movilización popular por la SA.

que hacen de este proyecto una de las alianzas más interesantes para el diálogo entre campo y ciudad.

A finales de esta década se viene construyendo el discurso de una "historia monumental"[3] que reconoce en la LORSA y en la Constitución los principales hitos alcanzados para defender a los sectores populares del agro. Ahora bien, este tipo de narrativa genera un culto magnificado por la norma, creando el imaginario que allí estaría escrito el camino, las señales, las claridades con las que se puede generar las condiciones óptimas para la soberanía alimentaria en el país, generando fe sobre los cuerpos normativos y desvaneciendo la movilización social en la jurisprudencia.

Sin desconocer el efecto positivo y el logro de tener normas que recojan algunos de los discursos históricos de los sectores sociales, consideramos que debemos "suspender" las narrativas del triunfo normativo para construir otro relato histórico: la "historia de los indicios", aquella historia que nos dé cuenta de los momentos constitutivos de lo que conocemos como el proyecto de "institucionalización" de la soberanía alimentaria, y rastrear en este proceso las cicatrices que dejan al movimiento social y su propuesta emancipatoria las relaciones de poder.

Para pasar de una historia monumental a una historia de los indicios nos acercamos a las reflexiones de Bolívar Echeverría (2011)[4] quien sostiene que el ejercicio de reconstruir la historia se basa en comprender que "las acciones del pasado tienen la actualidad de lo inconcluso, de lo que está abierto a ser continuado en un sentido o en otro" (Echeverría, 2011, p. 352).

Echeverría citando a W. Benjamin, comprende que la historia no está hecha de la "sucesión más o menos equitativa de triunfos y fracasos, sino por el dominio contundente de éstos últimos. Es donde el pasado está en condiciones de exigirle al presente que lo resca-

---

3 Nietzsche, segunda intempestiva.

4 Revisar su ensayo sobre La historia como descubrimiento (2011) donde plantea una relación entre la "historia a contrapelo" de Walter Benjamin y el "paradigma indiciario" de Carlo Ginzburg.

te" (Echeverría, 2011, pp. 352, 353). En este sentido, hacer historia no parte de una simpatía con los hechos del pasado (la Constitución o la LORSA), sino del ejercicio crítico a los grandes monumentos y encontrar bajo estos una serie de cicatrices como indicios del ocultamiento de esa otra historia.

Hacer la historia de los indicios "es sacar a la luz aquello que no es legible, que no está allí, que fue borrado y que no consta como determinante para la narrativa histórica" (Echeverría, 2011, p. 354). El indicio no es la prueba ausente que le faltaba a la historia para convertirse en el relato verdadero del pasado:

> El indicio incita a buscar algo que por alguna razón no ha dejado restos suyos, sino solo huellas indirectas, algo que por alguna razón estuvo impedido de manifestarse, algo que tuvo prohibido mostrarse, algo que era necesario ocultar. (Echeverría, 2011, p. 355)

Hay que desconfiar de la historia monumental, la de los grandes hechos, la de los triunfos, y comprender que el dato que se muestra como prueba irrefutable del pasado, en realidad oculta lo que no se quiere contar.

Es en este marco que nos inclinamos por reconstruir una historia de la reforma normativa de la soberanía alimentaria a partir de indicios, de esas huellas donde se nos permite reconocer pequeños elementos que expresan la tendencia de un proyecto campesino que fue vaciado y cooptado por las estructuras estatales en nombre de institucionalizar la garantía de sus derechos.[5]

---

5 Es importante situar que durante la década pasada se desarrolló una "razón conservadora de Estado" basada en la recuperación del papel central del aparato estatal como actor de los cambios en la economía y en lo social, desplazó a las organizaciones populares de su rol de transformación y democratización de la sociedad, y lo hizo a través de mecanismos de disciplinamiento —criminalización de la protesta— control —cooptación— y gobierno —división del campo popular—.

Las *otras narrativas*: problemáticas sobre la institucionalización de la soberanía aliamentaria

Nuestra inquietud de investigación está centrada en la relación que asume el proyecto de soberanía alimentaria en medio de la reforma normativa agraria durante los años 2007 y 2018 en Ecuador, y de esa coyuntura nos interesa indagar, a través de una narrativa de los indicios, los efectos que la denominada "institucionalización" de la soberanía alimentaria provocó en la organización social y en los mismos contenidos de su propuesta.

Como lo habíamos mencionado, uno de los primeros indicios lo podemos encontrar en la nota de prensa publicada por El Diario.ec con el nombre: *Plantean Soberanía Alimentaria*, el 28 de marzo de 2007. En esta se describe cómo dirigentes campesinos llegan hasta la Plaza Grande (centro de Quito) para homenajear al presidente de la República Rafael Correa y mostrar su respaldo a la Asamblea Constituyente.

Frente a las demandas campesinas expuestas mediante los discursos de sus dirigentes, la nota de prensa recoge las palabras de respuesta que dio el presidente, quien coincidió en declarar que la situación vivida por el campesinado ha sido muy dura y difícil, y que su prioridad es atender a este amplio sector de la sociedad. "Una muestra de esta actitud del Gobierno es la importación y próxima distribución del fertilizante de urea, a mitad de precio". En este contexto, el Presidente también dijo que "tenemos un país con una riqueza intrínseca, natural, que la hemos desaprovechado porque nos hemos dejado dominar mucho tiempo por las mafias, por los grupos de poder que defendían sus particulares intereses" (El Diario.ec, 2007).

El indicio "invita a la interpretación y, antes que nada a la interpretación de la circunstancia que hace que él deba estar ahí, en lugar o más allá del dato pertinente" (Echeverría, 2011, p. 355). El acontecimiento de aquel día ha sido expuesto y la nota de prensa destaca la respuesta del primer mandatario como algo coherente con las exigencias campesinas a quienes les ofrece mejorar sus condiciones de vida.

Re-leer este hecho como ejercicio analítico, permite reconocer en el discurso presidencial la preferencia de un modelo agrario lejano al de la soberanía alimentaria y cercano a la propuesta del agronegocio y la agroindustria, a la vez que nos muestra el rol que jugará el Estado como el actor que define, de manera unilateral, el proyecto de modernización para la agricultura en el país.[6]

La nota de prensa permite rastrear los indicios por dónde acaeció unos años más tarde la política pública para el sector agrario y de la misma forma, una serie de huellas no legibles, ocultas o no dichas, son parte del proceso de "institucionalización" de la soberanía alimentaria, momentos claves que configuran el "laberinto" donde se desvanece la propuesta campesina. En ese sentido, destacamos tres momentos de esa narrativa de los indicios: primero: "de la institucionalidad al burocratismo"; segundo: "la desmovilización y ruptura de las organizaciones" y tercero: "las políticas anti-campesinas".

Primer momento: "de la institucionalidad al burocratismo[7]"

La Constitución de Montecristi reconoce en 2008 a la soberanía alimentaria como parte del Régimen de Desarrollo Nacional, a la vez que sostiene que el Estado "promoverá políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y otros recursos productivos" (Asamblea Nacional, 2008, p. 137). En defini-

6 En este sentido, la Soberanía Alimentaria resulta un proyecto incómodo para los actores que impulsan la agroindustria y la agroexportación como ejes del desarrollo para la acumulación de capitales (corporaciones) o para aquellos que piensan, además, que pueden ayudar a superar las condiciones de "pobreza" de los agricultores (Estado).

7 Por burocratismo entendemos las estrategias estatales y del capital que alejan las exigencias de los ciudadanos, en este caso de las poblaciones campesinas, por sus derechos legítimos, utilizando mecanismos como los excesivos trámites administrativos, los papeleos, pero también, a través de la desorientación sobre la misma materia de sus derechos, confundiendo conceptos o definiendo unilateralmente, qué derechos pueden ser reclamados.

tiva, la carta magna promueve un Estado responsable de impulsar estrategias para la soberanía alimentaria.

Entre los años 2009 y 2010 los mandatos constitucionales devienen ley de la república, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA) será aprobada como cuerpo normativo donde se recogen las demandas de los sectores de campesinos expresadas en clave jurídica en una serie de artículos a favor del "acceso a factores de producción alimentaria (agua y tierra); protección a la biodiversidad; investigación, asistencia técnica y diálogos de saberes; fomento a la producción; y, al abastecimiento alimentario" (Asamblea Nacional, 2010, pp. 7-12).

La aprobación de la LORSA es reconocida como el resultado de la movilización de organizaciones sociales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo-Vía Campesina (CLOC-Ecuador)[8] y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)[9] quienes junto a la sociedad civil organizada articulan esfuerzos para generar proyectos de ley que apunten a construir una institucionalidad para la soberanía alimentaria.[10]

8 La CLOC-Vía Campesina Ecuador, se compone con algunas de las organizaciones que fueron parte de la Red Agraria como la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC), Confederación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN), Corporación de Montubios del Litoral (CORMOLIT), Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), a la que se integra Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e indígenas Libres del Ecuador (FENACLE) y la Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino CONFEUNASSC.

9 La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) elaboró una propuesta de principios y lineamientos para la nueva constitución en la cual destaca que se debe "priorizar en la política del Estado la soberanía alimentaria" (CONAIE, 2007, p. 30).

10 Varios fueron los sectores a favor del reconocimiento de las luchas históricas del movimiento social campesino que se sumaron al respaldo de esta ley, además que planteaban el desafío contemporáneo enfrentar problemas como el cambio climático y la apropiación de los conocimientos por parte de las grandes corporaciones globales.

Ahora bien, parte de la reforma es la creación de una "institución" encargada de implementar la normativa a través de planes, programas y proyectos de políticas públicas para la SA. La norma vista desde los sectores sociales del agro requiere de un ente con capacidad de decisión sobre el acontecer agrario nacional, ante lo cual, una de las estrategias que surge de la movilización popular era la creación de un Ministerio para la Soberanía Alimentaria.[11]

Es en este punto —la creación de una instancia con capacidad de decisión— donde vemos emerger uno de los indicios que da cuenta del declive del proyecto que busca institucionalizar la soberanía alimentaria a favor de los sectores campesinos y de consumidores. La LORSA a través de su artículo 32 creará una institución totalmente contraria a la propuesta popular, para organizar un ente sin capacidad de decisión y con tendencia a la burocratización.

La norma estipula la creación de una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas denominada Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), la cual estará compuesta por nueve representantes del sector agrario que serán escogidos a través de un concurso de méritos y oposición que selecciona a los mejores puntuados.[12]

---

11 Unos años después de aprobada la LORSA organizaciones como la CLOC-Vía Campesina y la red agraria presentaban un proyecto de Ley de Tierras donde se promovía la creación del ministerio de la Soberanía Alimentaria como ente estatal en manos campesinas y de agricultores para hacerle frente al ministerio de agricultura que responde al agronegocio y la agroindustria.

12 La COPISA según el artículo 33 de la LORSA estará integrada de 1. Un representante del sector académico; 2. Un representante de los consumidores; 3. Un representante de los pequeños y medianos productores; 4. Un representante de los pequeños y medianos agricultores; 5. Un representante de los pequeños y medianos ganaderos; 6. Un representante de los pescadores artesanales y recolectores; 7. Un representante del sector acuícola; 8. Un representante de los campesinos y regantes; y, 9. Un representante de los pueblos y nacionalidades.

En el artículo 34 encontramos sus atribuciones:

> Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulan, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; agrobiodiversidad y semillas; desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo, nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; seguro y subsidios alimentarios. (Asamblea Nacional, 2010, p. 18)

Finalmente, el artículo 35 pone a la COPISA bajo las decisiones que tome el Ministerio de Agricultura sobre los proyectos de políticas públicas diseñados por la Conferencia, además que los proyectos de ley deberán pasar por la función Ejecutiva y luego remitidos a la Asamblea Nacional para su análisis y debate.

La LORSA creó una institución para la soberanía alimentaria sin capacidad de decisión e incidencia en el porvenir de la agricultura nacional, el carácter consultivo de la COPISA ha servido para que el Estado canalice las demandas campesinas a través de una instancia sin capacidad de garantizar sus derechos. Este órgano pensado para promover la soberanía alimentaria ha jugado el rol del desgaste y la desmovilización social, la ley pasó por un laberinto jurídico donde quienes toman la decisión sobre qué debe ir en la ley no son las organizaciones proponentes, sino un grupo de asambleístas que responden a determinados intereses.

A pesar de su carácter consultivo y limitado por su dependencia a las decisiones del Ministerio de Agricultura, llegar a ser parte de la Conferencia tenía en algunos casos un carácter simbólico-político y en otros estrictamente pragmático. Hasta el momento hemos tenido dos grupos de conferencistas, el primero que iría desde el momento de creación de la COPISA hasta mayo de 2014 y un segundo grupo que van cinco años en funciones.

Se pueden advertir diferencias entre ambos momentos, por ejemplo, los primeros conferencistas lograron construir de forma participativa, nueve proyectos de ley que luego fueron ignorados por la Asamblea Nacional, mientras el segundo grupo ha intentado fortalecer el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)[13] en los territorios, también con pocos éxitos. Debemos sostener que varias de estas propuestas no han sido impulsadas por el conjunto de conferencistas, sino por unos pocos que están comprometidos con el mandato que les asigna la ley.

Sin embargo, el ejercicio que más destaca en la forma interna en la que viene operando la COPISA ha sido constituirse como un espacio burocratizado y conflictivo, priman las rupturas entre las posiciones políticas de los conferencistas y el desconocimiento de los principios políticos de la soberanía alimentaria en los equipos técnicos. Por un lado, la división entre conferencistas no permite a esta institución tener una voz consensuada en defensa de la soberanía alimentaria, y por otro lado, los equipos técnicos caen en el rol burocrático.[14] Lo que tenemos en todos estos años ha sido una Conferencia desconocida para la mayoría de los sectores de indígenas y campesinos y una institucionalidad de la soberanía alimentaria sin organizaciones sociales que la respalden.

Otro de los indicios de la limitada institucionalidad a favor de la SA ha sido, la política clientelar que perforó la propuesta de unidad que la CLOC Vía Campesina planteaba por la defensa de la alimentación y la reforma agraria, la cooptación de dirigentes indígenas y campesinos cercanos a la COPISA por parte de la "Revolu-

---

13 El SISAN es un conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados en la construcción participativa de propuestas de políticas públicas relacionadas con el régimen de soberanía alimentaria.

14 Debemos mencionar que este párrafo manifiesta la generalidad de la COPISA en los últimos años, sin embargo, cabe recalcar que existe un grupo de conferencistas como de técnicos que sí han desempeñado un rol importante a favor de la soberanía alimentaria.

ción Ciudadana" terminará por fragmentar las posibilidades de articulación en defensa de los derechos campesinos.

Un elemento más será la reducción del presupuesto que le permite a la Conferencia funcionar, los recortes perjudican fundamentalmente actividades territoriales y la contratación de personal que permita la difusión de la soberanía alimentaria.

En definitiva, la propuesta de institucionalizar la soberanía alimentaria como estrategia para hacer efectivos los derechos de los campesinos y del pueblo ecuatoriano a tener acceso a alimentos soberanos, fue vaciada de su dimensión política y anulada como estrategia de movilización social. El resultado ha sido la burocratización de la propuesta y la restricción de una coherente institucionalidad, de tal forma que podemos sostener que la propuesta de institucionalizar la soberanía alimentaria actualmente subsiste entre el orden burocrático y el mandato popular por el Buen Vivir Rural.

Segundo momento: "la desmovilización y ruptura de las organizaciones"

Burocratizada la soberanía alimentaria y dividido el frente social que impulsó la necesidad de su institucionalización, aún quedaba intacto por fuera del entramado de la reforma institucional del Estado aquellas organizaciones sociales, indígenas y campesinas que sostenían en sus agendas políticas la soberanía alimentaria y donde aún se albergaban propuestas críticas frente a la expansión del agronegocio y la agroindustria, pero con pocas posibilidades de re-articulación.

Las estrategias de las organizaciones sociales por la soberanía alimentaria estuvieron divididas durante la última década, por un lado, la CLOC Vía Campesina Ecuador asumió una estrategia de acompañamiento político al gobierno de la "Revolución Ciudadana", e incluso ya dividida a mediados del 2017, algunas de sus organizaciones apoyaron al gobierno de Lenin Moreno. Y, por otro lado,

la CONAIE quien en el 2016 junto a otros movimientos populares impulsaron la Cumbre Agraria como rechazo a las políticas extractivas del gobierno de turno, a inicio de éste nuevo régimen —mayo 2017— ha participado de los diálogos impulsados por el Estado.

Para el primer grupo de organizaciones —CLOC Vía Campesina— el Estado ha desplegado una política clientelar y de cooptación de dirigentes, a los cuales se les ha asignado cargos en la cartera de exteriores y en el mismo Ministerio de Agricultura. Las disputas por asignarse la representación campesina dentro del gobierno de turno y otras por mantener un apoyo crítico, quebró la alianza que venían teniendo la CLOC desde el año 2007.

En cambio, para organizaciones como la CONAIE, el gobierno desplegó una serie de mecanismos de coerción. Instalo en los imaginarios de la población nacional que toda protesta era el reclamo de prebendas sectoriales y atentaban contra la estabilidad del Estado. Al mismo tiempo, la opinión pública llamaba delito de sabotaje y terrorismo a todo acto que paralice los servicios básicos, por ejemplo, bloquear carreteras, suspender la atención en oficinas estatales o paros de profesores.

Tanto el ejercicio de "cooptación" como el de "criminalización de la protesta social" jugaron un rol importante en la división de las organizaciones, volviendo irreconciliables las diferencias entre estas.

En marzo de 2012, se da el principal indicio que da cuenta de la fractura de campo popular, mientras la CONAIE llegaba a Quito después de haber recorrido el país con la "Marcha por la Dignidad, el Agua y la Vida de los Pueblos", la Red Agraria acudía a la Asamblea Nacional a presentar el proyecto de Ley de Tierras con respaldo popular, al mismo tiempo que rechazaban la movilización de los pueblos.[15]

15 Este acontecimiento marcó la división entre aquellas organizaciones que decidieron oponerse al régimen y otras que creían en la disputa interna —dentro del gobierno— y mostrarse como organizaciones sociales afines a la

El principal resultado de esta división generada por las políticas clientelares y de criminalización de la protesta ha sido la desarticulación social por la soberanía alimentaria. Actualmente, el fraccionamiento se mantiene, la fractura al interno de la CLOC Vía Campesina no muestra señales de conciliación y la CONAIE se debate entre el rechazo a la política minera y las negociaciones con el gobierno sobre la educación intercultural ya fracasadas, además del rol fundamental de liderar el frente popular ante las escaladas de políticas neoliberales.

La estrategia de la desmovilización y la fractura del campo popular han mantenido en total estancamiento al proyecto de replantear una "nueva" institucionalización a favor de la soberanía alimentaria. La fisura provocada en la década anterior limita cualquier posibilidad de articulación de aquellas organizaciones sociales en defensa de los derechos campesinos. Siguen vigentes las diferencias irreconciliables entre las organizaciones que se acusaron mutuamente con formar parte del gobierno y las otras como desestabilizadoras y violentas.

El triunfo de la división entre organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional y territorial, aún mantiene débil la re-construcción de la soberanía alimentaria como proyecto emancipador y de reconciliación entre el ser humano y la naturaleza y, entre los mismos actores de una ruralidad campesina.

Tercer momento: "las políticas anti-campesinas"

Burocratizada la institución para la soberanía alimentaria y dividido el frente popular agrario, una serie de políticas públicas y cuerpos normativos anti-campesinos intervendrán los territorios de las agriculturas familiares para incorporarlos a un sistema de prácticas agropecuarias ligadas al agronegocio. Muchas de estas leyes y programas del gobierno, impulsadas por sus personeros —quienes

Revolución Ciudadana que exigen sus derechos de forma "democrática" y sin paralizar el país.

fueron los hacedores de la reforma normativa—utilizaron el discurso de la soberanía alimentaria para justificar su aprobación.

Las normativas anti-campesinas aprobadas abren la posibilidad de la extranjerización de la tierra, la privatización de los servicios públicos y la infraestructura del agua, el ingreso de transgénicos, a la vez que limita el acopio e intercambio de semillas campesinas y promueve los paquetes tecnológicos de la revolución verde.[16] Cada una de estas representó en la práctica un retroceso en materia de derechos campesinos debido a que clausuran cualquier posibilidad de una reforma agraria integral.[17]

El ejercicio de aprobación de dichas leyes terminará por agotar las estrategias "legales" de participación que tenían las organizaciones para disputar el sentido de la normativa. En primer lugar, la elaboración de proyectos de ley por iniciativa ciudadana se disolvían en los debates de la Asamblea Nacional[18] y segundo, las consultas pre-legislativas fueron manipuladas desviando los temas centrales de los cuestionarios de consulta.

Mientras la reforma normativa anti-campesina avanzaba, una serie de políticas públicas llegaban a los territorios bajo las consignas del Estado: "luchar contra la pobreza rural", "especialización y

16 Entre los años 2014 y 2017 se aprobaron cuatro leyes importantes para el mundo rural y agrario nacional: Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y aprovechamiento del Agua (2014); Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (2016); Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento de la Agricultura Sustentable (2017); y, Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria (2017).

17 Cabe indicar que también se aprobaron el Código Ambiental y el Código de Ingenios que también regulan y controlan actividades de los sectores de pequeños agricultores.

18 El proyecto fue presentado por la Red Agraria y la COPISA con aproximadamente 40 000 firmas de apoyo, esta iniciativa promovía la redistribución de tierras y colocaba límites al latifundio, sin embargo, su fondo redistributivo y de fomento a la soberanía alimentaria será cambiado para favorecer la acumulación del capital.

encadenamiento productivo de los pequeños productores".[19] Dichas consignas estaban dirigidas hacia la transformación de las mentalidades del campesinado, que implicaba la negación de sus prácticas sustentables de producción para ingresar a la lógica de los paquetes tecnológicos de la revolución verde.

Detrás de los indicadores "exitosos" de aumento de la productividad y reducción de la pobreza durante el "gobierno progresista", se encuentran tres indicios que dan cuenta de la estrategia en la que se basaron las políticas anti-campesinas: a) implementación de diagnósticos que resaltaban la falta de competitividad del sector agrario a partir de análisis comparativos con otros sectores y países sobre la productividad y eficiencia en el uso de recursos; b) diseño y ejecución de programas y proyectos cuyos objetivos eran el aumento de la productividad de rubros priorizados por el mercado y la política de control y almacenamiento para sostener los precios; c) generar una nueva mentalidad campesina sustentada en la deslegitimación de los saberes prácticos y en la aceptación de nuevos valores y conocimientos científico-técnicos de la "sociedad de mercado".[20]

Entre los ejemplos más emblemáticos de políticas públicas anti-campesinas señalamos tres: primero: las "Escuelas de la Revolución Agraria" (ERA), basadas en el discurso de la innovación tecnológica, organizaban grupos de productores quienes a través de mecanismos "participativos" definían un rubro priorizado para ingresar al mercado;[21] segundo: el "Plan Tierras" distribuyó poca tierra estatal y en su lugar profundizo la legalización de los predios para

---

19 Como lo ha mencionado Germán Jácome, campesino, asociado al centro agrícola de Quevedo y profesor universitario de la Universidad Técnica de Quevedo: "el Estado lo que ha querido es que el agricultor se vuelva recolector, solo produzca materias primas" (Entrevista, 2019).

20 Ver Sánchez Parga (2008).

21 Las Escuelas de la Revolución Agraria ERAs, utilizaban las estrategias de campesinos a campesino para transmitir los valores de mercado, dejar la diversificación productiva y priorizar rubros que se valoricen en el mercado. Véase: Daza (2012).

su formalización y facilidad de ingresar a las ofertas del mercado; y tercero: el "Plan semillas de alto rendimiento", éste significó la política más agresiva de incorporación de las agriculturas familiares a la especialización de cultivos como el maíz duro seco y el arroz, a través del acceso a kits tecnológicos (semillas, fertilizante y fitosanitarios) subsidiados por el Estado.[22]

Otro de los indicios que encontramos en la aplicación de las políticas anti-campesinas es el desplazamiento de la consigna y el discurso de la soberanía alimentaria dentro de la misma política pública agropecuaria. En 2013 la nueva consigna de las políticas agrarias fue avanzar hacia el "Cambio de la Matriz Productiva" (CMP) lo que implicó en materia de acceso a alimentos, abandonar la SA para dar paso a la seguridad alimentaria. Discurso que permitía sostener abiertamente la importancia de los encadenamientos productivos a la agroindustria e incluso el uso de semillas transgénicas como el mejor mecanismo para aumentar la productividad.

Y finalmente, lo que cierra un ciclo anti-campesino será la apertura comercial.[23] La firma de adhesión al Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea en 2016 y su entrada en vigencia desde el 1 de enero de 2017, coloca a las pequeñas agriculturas en un estado de indefensión frente a dos problemáticas: primero, el ingreso progresivo sin aranceles de productos europeos con costos de producción bajos y subsidiados, por ejemplo: los lácteos; y segundo, las exigencias del mercado europeo para el ingreso de los productos ecuatorianos que determina la necesidad de igualar las normas de control fitosanitario locales a las normas de la Unión Europea.

22 Otras de las políticas de especialización productiva fueron: la reactivación de la producción de cacao que centró los esfuerzos en la poda de los árboles para mejorar su productividad; la reactivación del sector de la palma aceitera, que posibilita créditos preferenciales a los productores y atención técnica.

23 En esta misma línea el gobierno actual busca ampliar la política de apertura comercial a mercados como los de Estados Unidos, la Alianza del Pacífico, otros bloques europeos, con Chile.

El discurso de la integración inteligente al mercado global se desarrolló bajo dos premisas: a) que no se va a firmar un tratado de libre comercio, sino un acuerdo comercial que respeta la soberanía del país; y, b) que la Unión Europa es un territorio con 500 millones de potenciales consumidores de nuestros productos agropecuarios. El Estado levantó un consenso con las cámaras agropecuarias, de la producción y de comercio que mostraba un país "unido" donde el pueblo estaba de acuerdo con la necesidad de la firma. Será el ministro de relaciones exteriores y los sectores exportadores quienes asumen la tarea de las negociaciones y llegar a cerrar el tratado antes que se terminen el Sistema de Preferencias Arancelarios (SPG+) que el bloque concedía al Ecuador para el ingreso de 6500 productos.

A dos años de la firma de este acuerdo comercial se identifican los primeros problemas, por ejemplo: los ajustes normativos sobre las exigencias fitosanitarias y de calidad que determina la Unión Europea[24] para el ingreso de productos, sin embargo, cabe mencionar que dichos requerimientos han perjudicado directamente a las pequeñas economías campesinas que ni siquiera tienen una línea de exportación hacia Europa.

Las políticas y normativas anti-campesinas cierran un ciclo que desplaza a la soberanía alimentaria como condición de posibilidad para garantizar los derechos campesinos en el marco de la institucionalidad del Estado, cada una de las leyes y de los programas de gobierno desplegados durante los últimos diez años se han distanciado de la propuesta agraria de las organizaciones populares para responder a un programa de modernización agraria del agronegocio.

24 El despliegue de acuerdos ministeriales y normas de control promulgas por instituciones como la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA) y de Agrocalidad, han igualado los requerimientos técnicos, de equipamiento y logísticos de los productores europeos a los agricultores ecuatorianos, causando un perjuicio directo a la agricultura familiar campesina.

Conclusión

Intentar distanciarse de la historia monumental para generar una narrativa de los acontecimientos a partir de los indicios, nos ha permitido mirar desde otro ángulo los aconteceres de la soberanía alimentaria en el Ecuador en su propuesta de institucionalización para garantizar derechos.

El desgaste, la división y fractura que ha enfrentado el campo popular agrario en la búsqueda de la SA entrampada entre la política clientelar y la visión pragmática de las organizaciones, ha dejado tras de sí una década de incertidumbre sobre la propuesta campesina y las alternativas al modelo de desarrollo agrario hegemónico.

El salto de una propuesta de institucionalidad que terminó en burocratismo ha provocado en las organizaciones territoriales, desconfianza en el Estado y las posibilidades de creación de un ente donde se condense en planes, programas y proyectos públicos las demandas de los agricultores.

Sin embargo, y a pesar de dicho panorama, la propuesta de la soberanía alimentaria sigue convocando en el sur global y en países como el Ecuador a miles de sectores campesinos que creen en una agricultura sostenible y justa, que proteja la biodiversidad y conserve los saberes prácticos.

Frente al desprestigio de la institucionalidad creada a nombre de la soberanía alimentaria, es importante replantarse algunos elementos que van desde su conformación hasta los mismos objetivos para los que fue creada, además garantizar que sus representantes rindan cuentas a sus sectores y buscar los mecanismos para generar consensos internos por la soberanía alimentaria.

El panorama con el nuevo gobierno de Lenin Moreno, no presenta mayores garantías para el impulso de políticas de fomento de la soberanía alimentaria, en su lugar, el Estado ha dejado la iniciativa del programa agrario a las corporaciones empresariales que profun-

dizan el agronegocio y la agroindustria. Sin embargo, empiezan a emerger algunos espacios de encuentro de campesinos y agricultores, que afectados por la crisis que vive el sector se vienen plantando líneas de acción conjunta en defensa de sus derechos.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito.

Asamblea Nacional (2010). *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria*. Quito: Asamblea Nacional.

CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*. Quito: CONAIE.

Daza, E. (2012). *Participación, soberanía alimentaria y políticas públicas: análisis de una experiencia de Veeduría en Tungurahua y Cotopaxi*. Quito: FLACSO.

Echeverría, B. (2011). La historia como descubrimiento. En B. Echeverría, *Antología Bolívar Echeverría: Crítica de la modernidad capitalista* (pp. 351-360). La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

El Diario.ec. (27/03/2007). *Plantean „soberanía alimentaria"*. Recuperado de: https://bit.ly/3bwqAe7

Sánchez Parga, J. (2008*Valores y contravalores de la sociedad de la plusvalía*. Quito: Abya-Yala.

La soberanía alimentaria en Ecuador a 10 años de la LORSA

Renata Lasso[1]

Antecedentes

Luego de la Segunda Guerra Mundial se promueve fuertemente la denominada "Revolución Verde" que buscaba un sistema de producción agrícola o ganadero caracterizado por grandes ingresos de capital, alto uso de tecnología y agroquímicos. La producción agrícola a nivel mundial se multiplicó 4 veces entre el año 1820 y 1975 para alimentar a una población mundial que pasó de 1000 millones de personas en el año 1800 a 6500 millones en el año 2002 (Voluntariat Solidari, 2016). Esta agricultura intensiva si bien incrementó los rendimientos, no sólo, no acabó con el hambre en el mundo, sino que, además, ha tenido un elevado costo ambiental que ha provocado destrucción de ecosistemas; pérdida de semillas criollas, es decir de la diversidad alimentaria; infertilidad del suelo; contaminación de fuentes agua; desaparición de insectos útiles, así como, efectos negativos en la salud de las personas por el uso de agroquímicos.

1 Economista agraria, comprometida con la lucha feminista, particularmente con las mujeres rurales, productoras de alimentos, convencida de la necesidad de trabajar en políticas públicas territorializadas para fortalecer la agricultura campesina.

Seguridad alimentaria y las políticas globales

En 1974 en el marco de la Conferencia Mundial sobre Alimentación en Roma, cien países adoptan la "Declaración universal para la erradicación del hambre y la malnutrición" y se adopta el concepto de "seguridad alimentaria" con el planteamiento que ante el crecimiento continuo de la población mundial, se tendría que multiplicar la producción de alimentos para asegurar la cantidad necesaria (ONU, 1974). Las estrategias para asegurar la alimentación apuntaron hacia una mayor productividad, sin embargo, en la década de los 80, la hambruna en el continente africano alertó sobre las limitaciones de las estrategias de lucha contra el hambre, puesto que a pesar de la existencia de alimentos, la desigualdad en la distribución de ingresos y la pobreza acaban constituyéndose en un obstáculo o limitante para el acceso a los alimentos y, por ende, para el cumplimiento de erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Durante los años 80 con la expansión del neoliberalismo se apostó a la globalización y, con ello, a la modernización del sector agropecuario, con grandes extensiones de monocultivo y ganadería extensiva, mediante el impulso de la agricultura empresarial, especialmente con fines de exportación; se implementaron políticas y programas que excluyeron a los agricultores familiares, bajo la presión de las compañías transnacionales que monopolizaron el comercio internacional de *commodities* que posicionaron que lo importante era el acceso a los alimentos en el mercado internacional, además, se desmantelaron las estructuras alimentarias y de asistencia técnica estatal a los pequeños productores.

En 1996 en el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, se acordó que cada año (hasta el 2015), se debería reducir en 20 millones el número de personas afectadas por el hambre (FAO, 1996). En el 2001 se celebró la Segunda Cumbre Mundial donde se analizaron los progresos en la aplicación del Plan de Acción y se tomaron las decisiones para acelerar el ritmo de la aplicación de medidas orientadas a reducir el número de personas afectadas

por hambre en el mundo. Sin embargo, los avances logrados desde la cumbre de 1996 en la erradicación del hambre no llegaban ni a la mitad de los objetivos propuestos. La media anual de reducción de personas desnutridas fue sólo de 8 millones.[2]

Soberanía alimentaria y la sociedad civil organizada

Paralelamente al trabajo de los organismos oficiales, y a partir de foros alternativos y encuentros ciudadanos, la Vía Campesina desarrolló el concepto de soberanía alimentaria que fue llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, ofreciendo una alternativa a las políticas neoliberales.

El concepto de soberanía alimentaria plantea el derecho de todos los pueblos y Estados a definir sus propias políticas agrícolas y alimentarias amparadas del concepto soberano y de autonomía con su libre determinación. Se considera la alimentación como un derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sustentables. Se da prioridad a la producción y consumo local de alimentos y se proporciona a cada país el derecho de proteger a sus campesinas y campesinos, garantizando el bienestar y la permanencia de la población rural.[3]

En relación a las políticas públicas se considera que para cumplir con el objetivo de Soberanía Alimentaria, estas deben ser adaptadas, territorializadas, diferenciadas, sostenibles; deben impulsar y contribuir al desarrollo de los pueblos y territorios; considerando al territorio como el espacio de vida en el cual se desarrollan todos los vínculos sociales, culturales, económicos, productivos y ambientales (López & Ramírez, 2012). En este sentido entra en debate el derecho

2 FAO, FIDA y PMA (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma, FAO.

3 El concepto fue introducido en 1996 por Vía Campesina en Roma, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

al territorio rural, parte de la soberanía de un territorio consiste en que los habitantes rurales puedan desarrollar su vida de manera digna con acceso a servicios básicos, salud, educación y tecnologías para proyectarse en el territorio con bienestar colectivo.

Esta mirada ha motivado la emergencia del encuentro y apoyo de varios movimientos sociales rurales y urbanos que buscan la garantía del derecho a alimentos sanos, provenientes de la agricultura familiar, buscando una articulación entre el mundo urbano y rural, y planteando la interdependencia territorial, en la que por ejemplo un territorio rural que provee alimentos, agua, paisaje, semillas, etc. frente a los territorios urbanos con consumidores conscientes. Son ejemplo de estas dinámicas las ferias de productores en espacios urbanos en las cuales se acuerdan precios, fechas de ferias y dinámicas de articulación, igualmente los espacios de tiendas alternativas en las cuales hay vínculos directos con productores especialmente de productos frescos. En la nueva dinámica también existen grupos urbanos que acompañan en la protección de fuentes hídricas y apoyan la sensibilización del consumo responsable del agua.

En esta dinámica, es claro que la soberanía y el desarrollo territorial plantean temas políticos y una disputa de poder entre actores; se presenta un nuevo orden de gobernanza en el que se vuelve a debatir sobre la reforma agraria, el control del territorio, los mercados locales, la biodiversidad, la autonomía, la cooperación, la deuda, la salud, y la capacidad de producir alimentos localmente. Es una disputa en la que se plantea una nueva justicia social que permita el control y acceso justo a la tierra, al agua, y a los recursos genéticos.

Soberanía alimentaria en América Latina y Ecuador

En los años 80 en América Latina y Ecuador se plantearon medidas para disminuir las importaciones, sin embargo, no estuvieron directamente vinculadas con la generación de incentivos para la producción campesina de alimentos, puesto que bajo la lógica de desarrollo del Neoliberalismo se debilitó la estructura estatal, y la inversión en el sector rural fue marginal.

Gráfico 1
Línea del tiempo de la soberanía alimentaria en América Latina y Ecuador-COPISA

1980-1990	Fin 90-1996	1996-2006	2006-2017 Logros	2016-2019
Nacen redes y se conforman ONG (CEA, BREDEN, HEIFER, Swissaid, con el propósito de rescatar la agro-ecológica y los conocimiento locales de los agricultores.	América Latina Maela La Vía Campesina y el diálogo entre Agroecología y Soberanía Alimentaria **Levantamiento indígena**	Articulación de organizaciones Ecuarunari - CONAIE - FENOCIN principalmente agricultura ancestral Primer Encuentro Nacional de Agro-ecología realizado en el 2006, en la ciudad de Quito, e impulsado por la CEA	**Constitución 2008 SOBAL** **Lorsa 2010** **COPISA SISAN** **Ordenanzas locales.**	Desilusión de debilitamiento del tejido social, de la organización por la falta de acción de ejecución de políticas

Elaboración: Autora[4]

4 Datos https://bit.ly/3aUnNdD

En este contexto, en la región se presentó un debate amplio con una mirada integral sobre el cambio de un modelo de agricultura a otro, vinculando los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología, ambos impulsados por ONG y por la sociedad civil para motivar el cambio de las estrategias relacionadas con la revolución verde y la seguridad alimentaria.

En la región se fortalece el impulso de la agroecología, como una visión práctica de que es posible la soberanía alimentaria y la producción de alimentos locales culturalmente adaptados, a través del apoyo de ONG, y el desarrollo y ejecución de proyectos que demuestran las posibilidades de la agroecología. Para el movimiento social se trata de resignificar la lucha campesina (Daza & Artacker, 2019).

En los años 90 estos conceptos se tornan en discurso y plataforma de algunas organizaciones campesinas que reivindican la producción local y las prácticas ancestrales que aseguran la sostenibilidad. Es necesario citar en los años 90 el levantamiento indígena en Ecuador que da lugar a un nuevo momento de interrelaciones entre los habitantes del mundo urbano y rural, y se constituye la plataforma que en la Constituyente de Montecristi defenderá conceptos centrales como la agroecología y la soberanía alimentaria (ver gráfico 1).

La normativa legal en Ecuador

En la Constituyente de Montecristi en 2008 se logra posicionar los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología impulsados por varias organizaciones campesinas y ONG como base para la trasformación social, y la disputa política entre actores a nivel territorial.

La soberanía alimentaria plasmada en la Constitución del 2008 es un logro de las organizaciones sociales y campesinas, nacionales y regionales, que plantearon este tema como un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

La Constitución plantea desde dos ejes, uno desde la garantía de los derechos de los ciudadanos y otro desde los Derechos de la Naturaleza, un total de trece (13) artículos que apuntan al acceso a los medios de producción, al respeto de las prácticas culturales, y al acceso a los alimentos sanos (Ver tabla 1) (Asamblea Constituyente 2008).

Tabla 1
Resumen de artículos constitucionales con referencia a los derechos ciudadanos y de la naturaleza en Ecuador

Derecho	Artículo	Derecho	Artículo
Derechos de los Ciudadanos	Art. 13 al acceso seguro y permanente a alimentos	Derechos de la Naturaleza	Art. 322 tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas
	Art. 71 vivir en un ambiente sano		Art. 400 la biodiversidad, cuya administración y gestión se realizará con responsabilidad intergeneracional
	Art. 281. Literales 10 – 11 13 -14 Soberanía Alimentaria Garantizar autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.		Art. 401 Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas.
			Art. 402 Se prohíbe también la apropiación sobre los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad.
	Art. 282 Medios de producción prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes		Art. 411 Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico
	Art. 402 Se prohíbe toda forma de apropiación de conocimientos colectivos, en el ámbito de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales		Art.409 Prioridad nacional la conservación del suelo, en especial su capa fértil

Como consecuencia de este logro inicial en el 2010, nuevamente con un fuerte impulso, movilización y participación social se aprobó la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que se creyó contaba con la base para generar una transformación en el sector rural principalmente vinculada al acceso a la tierra, al agua, así como a las semillas, e incorporaba la participación ciudadana como un elemento clave a través de la creación de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), misma que debía plantear mecanismos de interrelación Estado-sociedad para la elaboración participativa de leyes y normativas, veedurías, foros de discusión sobre políticas sectoriales en torno a la soberanía alimentaria.

La LORSA plantea garantizar la autosuficiencia e incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, promover prácticas de manejo de biodiversidad y su entorno natural, facilitar la producción y distribución de insumos orgánicos y estimular la producción agroecológica, orgánica y sustentable.

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria LORSA, permitió el desarrollo de una institucionalidad, políticas, programas y proyectos, dirigidos al sector campesino productor de alimentos, sin embargo; los efectos de las inversiones y la implementación de programas y proyectos, no han permitido cumplir con el Art. 1 de esta ley que plantea

> Fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como de la microempresa y la artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental.

La Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) transfirieron competencias a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, cantonales y parroquiales que tienen relación con la producción o comercialización. En este sentido una de sus competencias más relevantes es el fomento de las actividades productivas y agropecuarias (Constitución, Art. 263, literales 4), 6), 7) para los GAD provinciales; Art. 267 literal 4) para los GAD parroquiales); para ejercerlas (Art. 135, COOTAD) deben actuar de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y tomando en cuenta las características y vocaciones productivas territoriales.

Tabla 2
Principales ordenanzas provinciales

Provincia de Pichincha Ordenanza para Fomentar la Producción de Alimentos Agroecológicos en la Provincia de Pichincha	Provincia de Tungurahua Parte de Estrategia Agropecuaria de Tungurahua 2013.
Ordenanza para la producción agroecológica de Cotopaxi	Ordenanza para la producción, investigación y comercialización de la producción agroecológica en la provincia de Napo

A nivel provincial, paulatinamente y por presión de distintos actores sociales, se han ido desarrollando ordenanzas de impulso a la producción agroecológica como un mecanismo que permite alcanzar la soberanía alimentaria.

Otras ordenanzas provinciales en proceso:

1. Normativa para impulsar la producción agroecológica con el Gobierno Provincial de Imbabura
2. Ordenanza que promueve la recuperación, uso sustentable y conservación de la agro biodiversidad de la provincia de Chimborazo
3. Ordenanza para impulso de la Soberanía Alimentaria y la pesca artesanal Manabí
4. Ordenanza para impulso de la Soberanía Alimentaria y la pesca artesanal Santa Elena
5. Ordenanza que establece la política pública y el modelo de régimen de seguridad y soberanía alimentaria; y, el desarrollo productivo local en la provincia del Azuay, 2017.

Cabe señalar que el impulso a estas ordenanzas a nivel provincial o local de fomento a la producción agroecológica, generaron movilización local, nuevos liderazgos y la posibilidad de construir territorios agroecológicos y soberanos.

Estas ordenanzas permitieron también plasmar la aplicabilidad del concepto de Desarrollo territorial, y la efectividad de la política pública territorializada y adaptada. Sin embargo, es claro que en esta dinámica la disputa política del poder es más evidente y genera reacciones en el tejido territorial, y las articulaciones entre el espacio urbano y rural se tornan más evidentes, incluso demostrando que el espacio urbano no es solo el espacio de consumo sino de actores consumidores que también están en una disputa por el acceso a alimentos, y que el territorio rural es el espacio que garantiza el agua que se consume en la ciudad, el paisaje, las semillas, el saber y la cultura, que en el espacio urbano se desvanece por la mezcla de identidades diversas.

Tabla 3
Principales ordenanzas cantonales

Cantón Sígsig-Azuay Ordenanza que regula la Comercialización en Ferias Agroecológicas, Artesanales y Solidarias	Cantón Nabón-Azuay Ordenanza que regula la implementación de la marca de calidad territorial "Nabón	ORDENANZA PARA LA CREACION Y REGULACION DE FERIAS DE SEMILLAS NATIVAS Y PRODUCTOS AGROECOLÓGICOS, EN EL CANTON GUAMOTE
Ordenanza para el fomento y regulación de las Ferias Agroecológicas del cantón Pedro Moncayo	Ordenanza para apoyar la comercialización agroecológica con el Municipio de Cuenca	Ordenanza de Fomento a la comercialización de la producción agroecológica del Cantón Cayambe
	Ordenanza para impulsar la comercialización agroecológica en Gualaceo.	

Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)

Como consecuencia de la LORSA se crea la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), organismo del poder ciudadano instituido por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), publicado en el Registro Oficial Nº 583, el 5 de mayo del 2009, y reformado el 27 de diciembre de 2010.

Es clave entender esta estructura como parte del poder ciudadano que implica que todos los ciudadanos que forman parte de una

nación, para ver cumplidos sus derechos, no sólo deben elegir a sus representantes, sino también controlarlos y desarrollar mecanismos de veeduría; el pueblo debe ejercer su derecho a controlar a sus gobernantes si así lo considera necesario.

La COPISA está conformada por 9 representantes de la sociedad civil, seleccionados y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), mediante concurso público de merecimientos y oposición, los mismos que deben desarrollar actividades relacionadas con la Soberanía Alimentaria, la Salud y la Nutrición. Los sectores representados son:

- Universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación.
- Consumidores.
- Pequeños y medianos productores.
- Pequeños y medianos agricultores.
- Pequeños y medianos ganaderos.
- Pescadores artesanales, recolectores.
- Sector acuícola.
- Campesinos y regantes.
- Indígenas, afroecuatorianos y montuvios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Visión al 2021, promueve procesos de diálogo, articulación y construcción participativa de propuestas de políticas públicas y veeduría en materia de soberanía alimentaria.

Misión, incide en la construcción, implementación y acompañamiento participativo al cumplimiento de las políticas públicas y del SISAN, a través de un amplio proceso de diálogo, coordinación y articulación, entre la Sociedad Civil y Estado.

Objetivo general, promover la articulación entre la sociedad civil organizada, no organizada y entidades e instancias del sector público, en la construcción, implementación y acompañamiento al cumplimento de las políticas públicas, para alcanzar la SOBA (Soberanía Alimentaria).

El SISAN es el conjunto articulado de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, actores sociales, institucionales y estatales involucrados.

Funciones y atribuciones del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN)

- Elaborar propuestas de políticas públicas en relación al régimen de la soberanía alimentaria, las que deberán ser puestas en conocimiento del Ministerio Sectorial para su correspondiente aprobación.
- Coordinar entre la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno los asuntos relacionados con la soberanía alimentaria, en áreas como: producción, comercialización, distribución, transformación, consumo responsable e influencia en la alimentación y nutrición de personas, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.
- Promover el cumplimiento en todo el territorio nacional de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, a través de sus diversas instancias.

A continuación, un resumen de los logros iniciales de la COPISA:

Tabla 4
Resumen de los logros iniciales de la COPISA

COPISA	SISAN
Construcción Participativa de las propuestas de leyes conexas a la LORSA. Leyes presentadas a La Asamblea tres (3) aprobadas. (agua, tierra, semillas y agrobiodiversidad).	Articulación diversos actores para reflexionar y proponer alternativas para la fortalecer la Soberanía Alimentaria.
Generación de participación y organización territorial para construir propuestas.	Apoyo a la construcción de propuestas de Ordenanzas a nivel Local.
Procesos de capacitación ciudadana a través de escuelas y módulos puntuales.	Apoyo en la estructuración de organización. Escuelas Campesinas.

Fuente: COPISA (Tito Barreno)

En este sentido es importante señalar que posterior a la Constitución del 2008, hubo la voluntad política de fortalecer el Estado, generando institucionalidad, a nivel central y descentralizado. En los temas agrarios se creó la Autoridad Única del Agua-SENAGUA, y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca retoma su rol de definidor de políticas públicas y operador territorial, destinando presupuesto para programas y proyectos denominados emblemáticos basados en el plan del Buen Vivir Rural (2013-2017), además, se logra incluir en la estructura del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina, compromiso presidencial Nro. 0093, solicitada por el presidente Lenin Moreno, efectuada el 19 de Julio 2017, en el XII Congreso de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN).

Las políticas planteadas, sin embargo, han tenido pocos recursos y fueron vistas y pensadas desde la centralidad sin articular con los actores locales, las prefecturas y las alcaldías, dejando como consecuencia territorios en los cuales no tuvieron impacto por trabajar en lógica de cadena, favoreciendo directamente algunos productos, principalmente de exportación, pero no a la agricultura familiar campesina.

Con las leyes aprobadas de agua, tierras, semillas y agrobiodiversidad, se buscó garantizar la propiedad sobre los medios de producción como base del discurso de la tierra para quien la trabaja, sin embargo, ya en la práctica las leyes no permiten una verdadera distribución y los mecanismos pensados para el efecto como el Fondo Nacional de Tierras (FONATI), no han aterrizado en mecanismos, recursos, ni institucionalidad que los agilite.

En el año 2011, la Subsecretaría Nacional de Tierras del MAGAP recibió 4 millones de dólares, a diferencia del Programa de las Unidades de Almacenamiento (UNA), que trabaja con maíz y arroz, productos de destino industrial, cuyo presupuesto fue de 96 millones que representó en esa época el 42% del presupuesto total del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

En relación al crédito, se fortalece el Banco Nacional de Fomento, pero en la puesta en marcha se prioriza el sector agroindustrial, y los servicios de ganadería a gran escala.

Tabla 5
Resumen de las Políticas dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, la práctica desde el MAG y la perspectiva de COPISA:

Políticas	Lo que se hizo	Situación actual
1. Impulsar la seguridad y soberanía alimentarias a través de un mejor acceso a alimentos. 2. Democratizar el acceso a tierra, agua, semillas, crédito y otros insumos. 3. Fomentar la asistencia técnica, capacitación y otros procesos de transferencia de conocimientos y tecnologías. 4. Fortalecer la agricultura familiar campesina y fomentar su encadenamiento hacia mercados internos y externos. 5. Promover el uso de prácticas y conocimientos ancestrales en la agricultura. 6. Promover la conservación de suelo y agua, y prevenir la degradación de dichos recursos. 7. Fomentar la producción y la sustitución de importaciones agrícolas. 8. Reducir la expansión de la frontera agrícola.	"Minga Agropecuaria": Desestructuró organizaciones. Se invierte en: * Kits de agroquímicos y semillas certificadas. La inversión en programas dirigidos a la Agricultura Familiar Campesina (AFC) es marginal. Los resultados de democratización de acceso agua y tierra no tienen resultados de impacto.	1. Limitada capacidad operativa de las instituciones 2. Rotación frecuente de los equipos 3. Legislación contradictoria a nivel local y secundario 4.Disminución de recursos de inversión del Estado 5. Desaceleración de la economía en 2017 y 2018 6. Alianzas con el agro-negocio, con aprobación de acuerdos ministeriales como el del 11 de enero que declara el día del pollo, con Conave, AFABA, y Aprobal.[40]

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

5 Corporación Nacional de Avicultores del Ecuador (CONAVE), Asociación Ecuatoriana de Fabricantes de Alimentos Balanceados para Animales (AFABA) y la Asociación de Productores de Alimentos Balanceado (APROBAL).

Situación actual al 2019

Durante el periodo 2017-2019, se ha visto un nuevo momento de acceso al poder de la clase agroexportadora, empresarial y de la Banca, quienes han logrado concentrar poder en el Gobierno, en distintos niveles, generándose un nuevo momento de aplicación de políticas neoliberales, un nuevo debilitamiento del Estado y disminución de la inversión social.

Lo dicho se constata en la disminución de funcionarios y técnicos, especialmente a nivel desconcentrado, y la disminución de los recursos de inversión que limitan acción en los territorios.

Se ha planteado que las carteras de Estado sean únicamente diseñadoras de la política pública, dejando la operación a los Gobiernos Intermedios y locales, que sin embargo nunca han recibido recursos efectivos por la competencia de Fomento Productivo.

Esta situación deja un nuevo momento en el que se necesita un nuevo proceso de organización social, urbana y rural que permita la defensa de los diversos sectores especialmente de los derechos ya adquiridos.

Conclusiones

La soberanía alimentaria en Ecuador los últimos diez años ha tenido altos y bajos, un alto es haber posicionado el concepto en la Constitución como un derecho humano vinculado al acceso al alimento; es elemento relevante también haber logrado la ley de Soberanía Alimentaria LORSA, en la cual además se crea una institucionalidad basada en la participación ciudadana para proponer, impulsar y desarrollar propuestas de ley para el fortalecimiento de la SOBAL.

Se logró aprobar la ley de tierra, agua y semillas, que, si bien no tiene todos los elementos planteados por las organizaciones campesinas, permitió ver algunos elementos desde ópticas más modernas.

La creación de la institucionalidad ha permitido generar incidencia particularmente a nivel local para activar el Sistema de Soberanía Alimentaria y lograr articulaciones de programas y proyectos.

Se motivó el diseño de programas y proyectos dirigidos a la Agricultura familiar campesina, sin embargo, estos en muchos casos son marginales y no responden a las necesidades campesinas, como, por ejemplo, el Kit de insumos que termina favoreciendo principalmente a las empresas de agroquímicos. El MAG calificó a trece empresas proveedoras de paquetes tecnológicos; las empresas calificadas son Agripac, Crystal Chemical, Del Monte, Ecuaquímica, El Agro, Farmagro, Fertisa, Interoc, Pronaca, Solagro y la empresa pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA E.P.); y son las únicas que tendrán acceso a la plataforma con el registro de agricultores, con derecho al subsidio del MAG.

Se dio prioridad a la lógica de cadena y a los productos con potencial de exportación sin considerar la importancia de los alimentos para el consumo local.

Desde las organizaciones campesinas se ha mantenido el interés por solicitar inversiones y acciones al Estado para la SOBAL, sin embargo, estas también terminan siendo relegadas y no existe por parte de las organizaciones agendas concesionadas relacionadas con los temas agrarios.

Bibliografía

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Daza, E., & Artacker, T. (2019). *El sentido agroecológico: Por una dimensión política de la agroecología*. Vol. 10, Cuaderno de reflexión. Quito: IEE, OCARU.

FAO (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma.

República del Ecuador (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. En *Registro Oficial Suplemento 583*, 5 de mayo de 2009.

Heifer-Ecuador. *La Agroecología está presente*. Recuperado de: https://bit.ly/2WzEQxs

López, L., & Ramírez, B. (2012). *Pensar el espacio: región, paisaje, territorio y lugar en las ciencias sociales.* Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Ministerio de Agricultura (2016). *La política agropecuaria ecuatoriana: Hacia el desarrollo territorial sostenible 2015-2015.* Quito: MAG.

ONU (1974). Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. (Ed. Asamblea General de las Naciones Unidas).

Voluntariat Solidari (2016). *Historia de la soberanía alimentaria.* Vols ONG. Recuperado de: https://bit.ly/2HlGGsY

Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil[1]

Roberto Gortaire[2]

¿Dónde surge el concepto y por qué es importante hablar hoy de soberanía alimentaria en el Ecuador?

Para hablar de soberanía alimentaria en el Ecuador se considera importante señalar que es un concepto global y relativamente reciente, pero que sin embargo recoge de manera integral las demandas históricas de los movimientos sociales, particularmente del movimiento indígena y campesino en el Ecuador, que ha luchado siempre en favor de una reforma agraria integral, del reconocimiento de su identidad, de un Estado plurinacional e intercultural. A partir de la década de 1990, cuando ocurren las grandes movilizaciones en ocasión de los 500 años de resistencia, se crea un nuevo escenario de disputa ideoló-

1 Colaboración: Erika Zárate, Patricio Bravo, Carlos Jara.

2 Agricultor y agrónomo, especializado en Agroecología y Soberanía Alimentaria; radicado en Penipe/Riobamba-Chimborazo; militante de organizaciones populares, redes y movimientos sociales: Utopía, Colectivo Agroecológico del Ecuador, Frente Proaño Vive, MESSE, entre otras. Representante del movimiento agroecológico y los consumidores ante la COPISA (2009-2014); Director Provincial de Agricultura -MAG- Chimborazo (2018).

gica y política que irrumpe en Ecuador y en toda América. En el año 1992 la cumbre de Río de Janeiro abrió el gran debate sobre desarrollo sustentable, concepto en parte cooptado por el gran capital transnacional, que buscaba darle "rostro humano y verde" a la globalización de los mercados que ya golpeaba las economías campesinas y populares. Precisamente es en estos años que tiene lugar el proceso de articulación internacional de las principales organizaciones campesinas del mundo, que dará lugar a la Vía Campesina Internacional (VCI) quien incorpora el paradigma de la soberanía alimentaria. La influencia originaria de este concepto está en la lucha de los movimientos sociales de México frente al tratado de libre comercio en Norte América (Nafta); es decir, que en su origen la soberanía alimentaria era una expresión de resistencia a la globalización de los mercados agroalimentarios y su efecto en la agricultura campesina. Estos planteamientos fueron presentados en la cumbre mundial de la alimentación en Roma en 1996, y rápidamente acogidos por los movimientos sociales en América Latina y en el Ecuador particularmente, superando así los límites del discurso del desarrollo sustentable.

Y luego de tantos años ¿Cómo se entiende hoy el significado de soberanía alimentaria?

La denominación soberanía alimentaria aparecía como una contrapropuesta al paradigma de la seguridad alimentaria, insignia de la FAO que supone respuestas ante las crisis recurrentes de hambruna y desnutrición globales, y que propone garantizar el acceso seguro a alimentos para las poblaciones más desprotegidas. Pero este concepto tecnocrático no considera el papel de las agriculturas campesinas en los sistemas agroalimentarios, y no alerta sobre las causas estructurales de la crisis que se encuentran en la globalización alimentaria impulsada por corporaciones agroindustriales y en la distorsión de los mercados que ellas generan; tampoco explica que la pobreza estructural de las poblaciones rurales y urbanas es efecto de la misma irracionalidad económica de los mercados capitalistas que crean el escenario de inseguridad alimentaria, por tanto el enfoque

de seguridad alimentaria de la FAO es reduccionista en tanto hace referencia al mero problema del acceso a nutrientes suficientes; soberanía alimentaria por el contrario, trata de integrar una complejidad de múltiples factores, entre ellos:

- Recuperación del control social sobre los sistemas agroalimentarios, hoy por hoy maniatados por grandes intereses corporativos.
- Distribución de los recursos productivos como agua y tierra cuya concentración sigue en niveles absurdos.
- Deconstrucción de los mercados capitalistas en la agricultura y la alimentación, que destruyen las capacidades de la agricultura campesina y limitan el acceso adecuado y oportuno a alimentos saludables para toda la población.

¿Cuál fue el proceso que llevó al Ecuador a impulsar la soberanía alimentaria a nivel normativo y constitucional?

Se debe recordar que, en nuestro país en los años 90, la emergencia y liderazgo de la CONAIE y otros importantes referentes de la lucha campesina e indígena, fue un impulso determinante para instaurar en el Ecuador una nueva correlación de fuerzas en el campo social, que hacía frente al despojo y neoliberalización de la política y la economía. Los levantamientos populares fueron una tónica recurrente y en términos relativos fueron efectivos, en la medida en que se bloqueaban iniciativas del gran capital nacional y transnacional y sus gobiernos de turno por privatizar la seguridad y bienes públicos, o la firma de tratados de libre comercio, particularmente del ALCA.

La fuerza de la movilización social encontró una nueva fórmula de expresión política cuando en 1995 y 1996 se instituye Pachakutik (MUPP-NP), movimiento que abre la participación electoral de la CONAIE y sectores agrupados en la Coordinadora de Movimientos Sociales, que actuó como una plataforma donde resonaban las visiones y demandas históricas del movimiento social y popular ecuatoriano, y que planteó incluso un nuevo paradigma de Estado y

formas de gobernanza alternativas al capitalismo o a la democracia occidental modernizante.

Este rico ciclo político, donde el movimiento social y popular mantuvo la iniciativa y un importante marco de autonomía frente al Estado, se desarrolla con altibajos, avances y retrocesos hasta entrado el primer lustro del nuevo siglo, y que es recordado por las frecuentes revueltas populares que culminaron con el derrocamiento de sucesivos gobiernos. El llamado a una Asamblea Nacional Constituyente en 2008, constituye el cenit de este ciclo al que arribamos en un clima de relativo agotamiento y fraccionamiento de los movimientos sociales y de su impulso originario, y por la emergencia de un nuevo actor político electoral denominado Alianza País, autoinscrito en la correlación del nuevo progresismo latinoamericano, y que en su inicio tuvo la suerte y la capacidad de capitalizar el contenido histórico acumulado por la movilización social y la construcción política precedente de la década anterior.

La correlación de fuerzas de la Constituyente 2008 sin duda posibilitó la construcción de la carta magna más progresista de la historia del Ecuador, y una de las más avanzadas en todo el mundo, particularmente se reconocen los significativos aportes en materia de garantía de derechos humanos y colectivos; el paradigma del Sumak Kawsay; derechos de la Naturaleza; la institución del modelo económico social y solidario; y entre otros aspectos relevantes, se declara la soberanía alimentaria como objetivo estratégico y obligación del Estado. El artículo 281 donde se explicita esta declaración, en 14 literales define la orientación de lo que debiera ser la nueva política agraria y alimentaria para el Ecuador del futuro (Asamblea Constituyente 2008).

Y posterior a la Constituyente se logra la institución de la Ley de Soberanía Alimentaria ¿Cómo se vivió ese proceso? ¿Los contenidos de esta Ley, realmente son consistentes?

Pasado el proceso constituyente se instaura un período especial, donde la denominada Comisión Nacional Legislativa-CNL

llevaba a su cargo el régimen de transición, período en el cual se aprobaron 30 nuevas leyes nacionales, y precisamente una de ellas fue la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria – LORSA (República del Ecuador 2009).

A decir de varios actores sociales y políticos que participaron de dicho proceso, durante el esfuerzo de elaboración de la LORSA ya se hizo evidente el cambio en las correlaciones de fuerzas en el escenario político de la legislatura y del gobierno. La presencia de representantes del gran capital agroindustrial ya era notoria, no solo por el lobby que generaban, sino en las voces de algunos de los propios asambleístas del bloque oficialista y de oposición. A pesar de ellos, el impulso social que venía desde el proceso constituyente permitió una elaboración jurídica bastante consistente y en general, en perspectiva histórica, se podría decir que la LORSA recoge las más importantes reivindicaciones del movimiento campesino e indígena, representa un avance sustantivo en materia normativa y constituye una herramienta jurídica y legal que auguraba cambios estructurales en la política agraria, se acercaba al planteamiento de una reforma agraria integral, y en definitiva abría un nuevo porvenir para las agriculturas familiares campesinas.

A pesar de los importantes avances señalados, no se deja de mencionar algunos puntos problemáticos y señales "oscuras" efecto de la disputa en el proceso legislativo y los cambios de correlaciones de fuerzas en el escenario político nacional; por ejemplo:

- Agua y Tierra: a pesar de que la LORSA, al igual que la propia Constitución, es explícita en cuanto a la prohibición del latifundio, o de la apropiación privada de los recursos hídricos, la ley no hace definiciones precisas, ni establece los mecanismos concretos para avanzar en esta dirección y se queda en aspectos declarativos.
- La institución de la COPISA (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria) y del SISAN (Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional) son

fórmula de participación social muy limitadas y apenas con carácter consultivo y no determinante, esto refleja una falta de gobernanza apropiada para la Soberanía Alimentaria, de modo que el cumplimiento de la norma queda prácticamente expuesto a la "buena voluntad" de las autoridades de turno.

- A pesar de la declaración explícita que declara al Ecuador como país libre de cultivos y semillas transgénicas, el lobby agroindustrial logró evitar que se prohíba la importación de insumos o productos de consumo de origen transgénico, y afianzó el carácter excepcional que promueve la introducción de organismos genéticamente modificados (OGM), "en casos de interés nacional debidamente fundamentado".
- Otras inconsistencias tienen que ver con respecto a la regulación de bio-(agro-) combustibles, o la legalización de industrias camaroneras en áreas de ecosistema manglar.

A partir de la promulgación de la LORSA ¿Se puede decir que la soberanía alimentaria en el Ecuador ha avanzado, ha retrocedido, sigue igual?

Hay que considerar un primer punto problemático en esta pregunta, y es que la denominación y concepto soberanía alimentaria no ha sido asumido por el Estado y por la Sociedad en su contenido integral, muchos lo consideran apenas como la capacidad de autoabastecimiento de una familia campesina, es decir piensan que su propuesta se limita al autoconsumo de alimentos. En realidad, soberanía alimentaria se refiere al derecho que tienen los pueblos a controlar el sistema agroalimentario, los factores de producción agraria como agua, tierra y semilla, la regulación sobre mercados y fórmulas de distribución de alimentos saludables y nutritivos, es por tanto un concepto político que define un cambio de modelo en la forma de producir y consumir los alimentos, y es consistente con una reforma agraria integral.

Consecuencia de esta limitada visión, resulta que la LORSA no ha sido considerada como clave en la orientación de la política agra-

ria y alimentaria en el país. Es una norma ampliamente desconocida, con poca recurrencia se incluye en los considerandos de normas secundarias y ordenanzas, y la mayoría de disposiciones implicadas en esta ley carecen de ejercicio concreto y aplicación por parte de las instancias competentes.

Por su puesto, es innegable que la Ley de Soberanía Alimentaria es un avance normativo muy significativo, pero se ha relativizado y vaciado su contenido histórico y político. La soberanía alimentaria es una dinámica social, se trata de un ejercicio de derechos: individuales, sociales y colectivos, que la sociedad demanda al Estado y para lo cual este debe garantizar entornos propicios para su cumplimiento. Visto de este modo, los avances son limitados y no se han logrado cambios sustanciales. No se trata solamente de un "paquete de servicios" que los gobiernos de turno deben entregar. El valor de la voluntad soberana de los pueblos sobre su alimentación no es reconocido. Los elementos de participación y representación social se han visto sumamente limitados.

La Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria en poco o nada ha influenciado para mejorar los índices de producción alimentaria procedente de la agricultura familiar y campesina, peor aún mejorar las condiciones de pobreza y marginalidad persistente en el agro ecuatoriano. Prueba de ello son las incipientes acciones emprendidas por el organismo rector del sector agropecuario MAG y las entidades adscritas y/o vinculadas con orientación a la agroecología o soberanía alimentaria.

Siendo que la Constitución y la LORSA establecen principios y lineamientos para la redistribución y reorientación del agua y la tierra para la agricultura ¿cuánto se ha avanzado en los últimos 10 años en este propósito, clave para garantizar la soberanía alimentaria?

Una de las mayores críticas a la política agraria de la última década es que en ninguna forma se acercó a la demanda histórica

de una reforma agraria integral, basada en la democratización del acceso a los recursos productivos agrarios como tierra y agua. Los índices de referencia hablan claramente de que la concentración de estos recursos en el país en casi nada se ha modificado. Existieron intentos cooperativistas o asociativos para la redistribución de tierras y su aprovechamiento productivo, sin embargo, estos se ahogaron por una forzada intención de adherirlos a las cadenas del agronegocio. Es decir que la intención de redistribución de tierras del Estado para favorecer a comunidades o asociaciones campesinas, se enfocó en la producción de materias primas encadenadas al gran capital industrial (palma, caña, leche), y el estado actual de la mayoría de estas iniciativas, dista de haber alcanzado algún éxito.

No han cambiado las ecuaciones de distribución de la tierra y el agua. La agricultura moderna y sus nuevas tecnologías (edición genética, agricultura de precisión, robótica, automatización, 5G, nanotecnología, etc.) exigen y construyen concentración de recursos naturales. La nueva tecnología agropecuaria niega las políticas de reforma agraria; ese mercado está dominado por las grandes industrias biotecnológicas, en camino a patentar la biodiversidad. De la misma manera, vamos a observar procesos de acaparamiento de la propiedad en ciertos territorios, y ese acaparamiento será escondido bajo figuras legales de arrendamiento a largo plazo o contratos de compra anticipada.

¿Se cumple el mandato legal que promueve el aseguramiento de la agrobiodiversidad a través de asociatividad de cultivos, investigación, bancos de semillas, incentivos financieros a quienes promueven la agrobiodiversidad?

A pesar del marco jurídico, los esfuerzos de las instituciones competentes para proteger y promover la agrobiodiversidad nacional son débiles y los programas públicos bastante limitados en su capacidad. Sin embargo, la LORSA pudo haber contribuido a crear una mayor sensibilidad desde la sociedad civil (asociaciones campesinas, consumidores, chefs, academia), actores sociales que por

distintas motivaciones, impulsan el reconocimiento y valoración de la agrobiodiversidad y su vínculo con la alimentación como un patrimonio colectivo a reconocer y defender. Los mecanismos para esta protección son aún incipientes y deben reforzarse.

Respecto de la investigación, asistencia técnica y diálogo de saberes: ¿el Estado vela por el respeto al derecho de comunidades y pueblos a conservar y promover sus prácticas, desarrollar conocimientos colectivos, ciencias, y tecnologías propias? La LORSA señala que universidades e institutos técnicos agropecuarios actuarán de acuerdo a las demandas de los sectores campesinos ¿cuánto se ha avanzado en esta dirección?

De nuevo se puede reconocer que desde el impulso y esfuerzo de organismos de la sociedad civil existen varias iniciativas locales y particulares de universidades, organizaciones campesinas y ONG que efectivamente impulsan programas de formación, investigación o innovación campesina orientados hacia la agroecología con enfoque de soberanía alimentaria; en alguna medida se puede decir que sintonizan con el espíritu y orientación de la LORSA. Sin embargo, no se puede aseverar que haya una política pública consistente en materia de investigación o desarrollo de conocimientos con respecto al impulso de la soberanía alimentaria o el reconocimiento de los saberes y conocimientos ancestrales.

La visión convencional de la innovación se ha centrado en la introducción de nuevas tecnologías y la generalización de su adopción, esto mantiene patrones de desconocimiento de los saberes y conocimientos tradicionales o ancestrales, no genera mecanismos democráticos para la transferencia de tecnología o información, no protege los conocimientos colectivos de prácticas de biopiratería. De la mano de la invisibilización de los saberes colectivos o tradicionales se evidencia una marcada exclusión al rol de las mujeres no solo en la actividad productiva sino en la conservación, revitalización y reproducción de conocimientos alrededor de la agricultura y

alimentación y por ende una marcada exclusión en espacios para su reconocimiento y fortalecimiento.

¿Existen fórmulas de apoyo e incentivos dirigidos a pequeños productores como crédito preferencial, subsidios, infraestructura, producción y distribución de insumos?

Cómo balance general se puede decir que la inversión pública en este período, tanto en crédito, subsidios, infraestructura e insumos para la producción, fue efectivamente mucho más alta en comparación con períodos anteriores, y tuvo como destinatarios principales los pequeños y mediados productores, sin embargo esta inversión pocas veces tuvo una orientación vinculada a la soberanía alimentaria, al contrario se podría decir que ellas crearon mayor dependencia de las comunidades campesinas hacia la tecnocracia empresarial (por ejemplo con los denominados "Kit agropecuarios" que favorecieron a las empresas comercializadoras de semillas híbridas e insumos agrotóxicos), muchas de las infraestructuras entregadas (por ejemplo centros de acopio) quedaron en el abandono o fueron sub utilizadas; y en general se aplicó una política clientelar y asistencialista con impactos nulos o poco trascendentes en los territorios, y que en ninguna forma lograron revertir la tendencia persistente hacia el abandono campesino (migración campo-ciudad), el envejecimiento y la feminización rural, o el vacío generacional en la comunidades campesina por la ausencia de jóvenes. Se mantiene la tendencia a reducir áreas de cultivos alimentarios para el mercado local, y en su lugar se expanden la estructura del monocultivo y monocrianza para commodities, agroexportación y pastizales.

La LORSA obliga al Estado a promover la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales hacia procesos agroecológicos, además indica que debe fomentarse la producción agroecológica y orgánica a través de programas de capacitación, líneas especiales de crédito, mecanismos

de comercialización, y compras públicas. ¿Esta declaración encuentra eco en las políticas públicas, presupuestos y programas de gobierno?

Se puede asegurar que la agricultura ecológica y orgánica ha seguido un camino de crecimiento y expansión, esto se debe al esfuerzo y dinámica propias de las organizaciones sociales, al trabajo de organismos de cooperación, académicos progresistas, consumidores responsables que impulsan mercados solidarios, agrupaciones de redes y colectivos de acción ciudadana, y por supuesto el aporte de ciertas instancias públicas y actores políticos con sensibilidad y aplomo que apoyaron iniciativas ciudadanas, crearon programas o proyectos específicos para la transición agroecológica o promoción de productos y mercados alternativos. Algunos Gobiernos Autónomos también generaron políticas propias, incluso ordenanzas para la soberanía alimentaria, agroecología, protección de la agrobiodiversidad, promoción de la economía solidaria y mercados sostenibles.

Sin embargo, al mismo tiempo se puede evidenciar, que estos esfuerzos no corresponden a una política pública, sino a esfuerzos puntuales y casi aislados. El grueso de los esfuerzos, de los recursos económicos e institucionales públicos, siguieron orientados a una política que privilegió la promoción de commodities para agroexportación y el encadenamiento de las agriculturas campesinas al ciclo de las industrias de gran capital; el campesinado sigue siendo visto como "proveedor de materias primas baratas para satisfacer la necesidad de las industrias agroalimentarias", no se ha logrado romper las estructuras comerciales que aún siguen controlando los mercados, lo cual sigue desalentando la producción agrícola campesina, que no encuentra una remuneración justa a su trabajo. Estos grandes desafíos siguen intactos a pesar de lo que se pueda decir respecto de la inversión pública y esfuerzos institucionales.

Los procesos productivos se siguen operando con la visión de cadena agroproductiva desconectada totalmente de sus contextos ambientales, económicos y socio culturales. Por ejemplo, la deno-

minada Gran Minga Agropecuaria como proyecto emblemático, se basó en la priorización de 12 cadenas productivas. Con ese marco es menos probable encontrar políticas para protección, reconversión productiva, recuperación o manejo sustentable.

¿Qué nivel de cumplimiento se encuentra en la disposición no. 21 de la LORSA que demanda la creación de un Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria, y además procura proteger a los pequeños productores frente a las condiciones desfavorables de la comercialización respecto de las grandes cadenas comerciales? Además, ¿señala la obligación de los GAD para la dotación de infraestructuras para intercambio y comercialización directa?

Es evidente que nunca se acercó siquiera la posibilidad de un Sistema Nacional de Comercialización para la Soberanía Alimentaria, muy al contrario, la lógica mercantil sigue dominando los sistemas agroalimentarios en el Ecuador. La agricultura familiar campesina no encuentra salidas comerciales a su producción, no existen precios justos o fórmulas que protejan a pequeños productores frente a estos contextos desfavorables. Esta sigue siendo la demanda permanente y recurrente de las organizaciones campesinas, tal como se ha podido constatar en los últimos tiempos, incluso con reclamos airados, paros, y movilizaciones. Sin negar, como ya se ha dicho, los avances notorios de las organizaciones sociales que han logrado impulsar no menos de 250 puntos de comercio campesino agroecológico para la soberanía alimentaria; o instancias públicas que hacen un esfuerzo legítimo y contracorriente para apoyarlas, por ejemplo la ex-Coordinación General de Redes Comerciales en el MAG, que cumplió una tarea encomiable, o la actual Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, que a pesar de no contar con recursos mínimos para operar, intenta promover los sistemas alternativos de producción y comercialización. Lo mismo ocurre con CONGOPE, algunos Gobiernos Locales que, a pesar de limitaciones de compe-

tencias y recursos, intentan promover programas de agroecología, mercados justos y consumo responsable.

Muchos esfuerzos por construir circuitos económicos solidarios, orientados a la soberanía alimentaria están limitados por varias situaciones:

- Restricción o exclusión en el uso de espacios públicos o infraestructura
- Limitación o incluso eliminación de mecanismos de compra pública que priorizaba a actores de EPS y AFC en los programas de compras al Estado.
- Excesiva carga burocrática para la formalización de asociaciones y gestión administrativa o contable.
- Protocolos, normas técnicas y reglamentos de sanidad e inocuidad agropecuaria que limitan o complejizan el cumplimiento desde la realidad de las economías campesinas. Esta es una de las principales barreras y trampas técnicas para la exclusión de los productores familiares campesinos y de la Economía Popular y Solidaria para el acceso a mercados, mientras que estas normas facilitan el desplazamiento y reconocimiento de los productos de las grandes cadenas de abastecimiento.

La LORSA establece que las normas de sanidad e inocuidad alimentaria tienen por objeto promover una adecuada nutrición y protección de la salud de la gente. ¿Esto es así en la práctica?

Las normas de sanidad e inocuidad se han limitado a ajustarse a los requerimientos técnicos para comercializar y exportar. Poco se ha trabajado para garantizar normas técnicas que regulen la calidad nutricional y alimentaria de los productos que se dispone en los mercados. Existe de hecho alta preocupación por las organizaciones, porque las normas de sanidad recientemente aprobadas están orientadas al cumplimiento de acuerdos internacionales de comercio, que

en último término excluyen la participación campesina, restringen la libre circulación de productos artesanales o de tradición, implican exigencias a menudo excluyentes e impracticables para las economías rurales, con lo cual crece la incertidumbre y reduce las posibilidades de desarrollo económico de las poblaciones.

La Ley obliga al Estado ecuatoriano a incentivar el consumo de alimentos nutritivos, particularmente aquellos de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización. Incluso señala la prohibición de comercialización de productos con bajo valor nutricional en establecimientos educativos. ¿El régimen de salud ha dado paso en defensa del consumidor y su salud?

Sin duda existen cambios en la sensibilidad del consumidor familiar en el Ecuador, que ahora reconoce que muchos de los problemas de salud pública están relacionados con el sistema agroalimentario, con la forma de producir y consumir los alimentos. Esta sensibilidad pocas veces encuentra fórmulas alternativas que le permitan modificar sus hábitos y patrones de consumo, sin embargo, hay elementos reconocibles de política pública, algunos derivados de la LORSA, que pueden dar señales positivas en esta dirección; por ejemplo, el cambio en el etiquetado de alimentos procesados, que incluyó el semáforo nutricional, la nomenclatura sobre transgénicos, o sobre uso de edulcorantes. Así mismo a nivel de instituciones educativas existe un esfuerzo importante por limitar el acceso a alimentos poco saludables y comida "chatarra". Los efectos de estas medidas son moderados, pues aún deben realizarse esfuerzos mucho más sostenidos e integrales que impulsen un verdadero cambio en las formas de producir, comerciar y consumir alimentos, pero deben reconocerse como pasos en la dirección correcta.

Existe un lobby sostenido por la industria agroalimentaria que cuestiona los avances en materia de etiquetado de alimentos y otras normas de protección al consumidor, y busca su eliminación. Cuestiona igualmente los argumentos de los organismos de salud pública

que alertan sobre el consumo excesivo de grasas, azúcares y sal, y considera que son distorsiones que afectan los mercados y el empleo; siendo así, existe el riesgo de perder los pocos avances logrados.

La COPISA se crea como un organismo para facilitar la participación social, y coordina el Sistema nacional de soberanía alimentaria y nutricional. ¿Se conoce la situación actual de esta institución? ¿Este organismo logra cumplir su función?

Desde el propio origen de la LORSA, la institución de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria ya fue debilitada por el legislativo y el gobierno nacional, puesto que jamás aceptó crear un organismo de participación social con capacidad deliberativa o vinculante. La COPISA surgió como una institución de carácter consultivo y eso limitó su accionar y además desestimuló la participación. En ese momento ya crecían las contradicciones entre el ejecutivo y algunas organizaciones campesinas e indígenas, precisamente por las orientaciones de la política agraria. Por otro lado, también existió un claro intento de cooptación del gobierno hacia la institución, en base a acuerdos políticos con algunos de los actores que integraron la Conferencia, lo cual hizo perder autonomía y se redujo la capacidad crítica, precisamente en momentos en que la política agraria tomaba orientaciones contra la soberanía alimentaria.

A pesar de todas estas limitaciones, la COPISA en su primera etapa (2009 – 2012) alcanza a cumplir las metas previstas en la LORSA respecto a la construcción participativa de las normas conexas al Régimen de Soberanía Alimentaria, aunque pocas de ellas llegaron al cuerpo legislativo y encontraron espacios para el debate. Únicamente la propuesta de Ley de Agrobiodiversidad, semillas y fomento agroecológico, propuesta por la COPISA en 2012, encontró eco y finalmente en 2017 fue promulgada como Ley orgánica (Ecuador 2017) (su denominación actual es Ley de Agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable-LOASFAS), aunque sin recoger de forma integral los planteamientos originales y en algunos casos distorsionando gravemente algunos principios, como la prohibición de semillas

transgénicas (la LOASFAS promueve el ingreso de transgénicos con fines de investigación, razón por la cual encontró 6 demandas de inconstitucionalidad). También la denominada Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales fue promulgada en 2016 (Ecuador 2016), y es otra de las normas conexas al régimen de Soberanía Alimentaria en la que la propuesta elaborada por COPISA tuvo alguna incidencia secundaria, ya que casi no se recogen los elementos originales del proceso participativo que le dio lugar.

Posteriormente a esta etapa de creación legislativa de las normas conexas, la COPISA realizó esfuerzos por impulsar procesos de soberanía alimentaria a nivel local, interviniendo en convenios con gobiernos locales, donde se alcanzaron algunos avances normativos, procesos de formación y capacitación, y poco más se puede decir, pues la institución no logró proyectarse ni lograr niveles de incidencia que le permitieran alcanzar metas específicas, o generar procesos sostenidos y de impacto. La escasez de recursos, la burocratización excesiva, y la desconexión con las organizaciones campesinas y de base, además del propio proceso de debilitamiento de la movilización y participación social, han sido la tónica en los últimos períodos.

Y en este contexto, ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta el movimiento social ecuatoriano en el marco de la soberanía alimentaria?

Sin duda el movimiento social en el Ecuador, ha vivido un proceso o ciclo histórico enormemente enriquecedor, con avances y retrocesos, pero sin duda con aprendizajes invaluables.

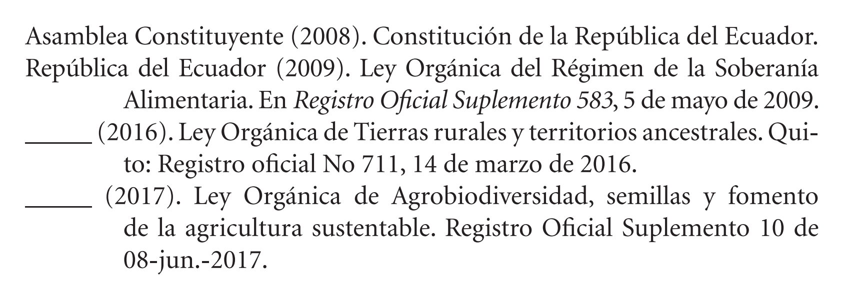
Ha transitado desde la calle, construyendo movilizaciones y levantamientos, hacia la palestra de la política pública generando propuestas y ejerciendo incluso gobiernos y gobernanza alternativa. Construyó una Constitución Política de enorme relevancia, entró en la disputa legislativa para crear normas y definir la orientación de la política pública; en todos estos campos se perdió, se ganó, se retro-

cedió, se avanzó, hubo liderazgos perdidos, cooptados, hubo organizaciones vaciadas, fraccionadas, hubo principios pisoteados, pero también hubo una resistencia viva, activa y soberana.

El presente nos impone un desafío gigantesco, en medio del avance aparentemente incontestable del gran capital, y de la pérdida absoluta de la soberanía política nacional. Es claro que no hay alternativa sino para la recuperación de la unidad de las organizaciones populares, de la movilización social proactiva, y la edificación de alternativas sostenibles cada vez de mayor impacto. Debemos usar todas las herramientas posibles, incluso aquellos instrumentos normativos que fuimos capaces de crear, como la Constitución, la LORSA, la COPISA, y que sabiéndolas usar y defender podrían ser elementos dinamizadores y emblemas para sostener la resistencia y las luchas. Ya no podemos diluir el debate en diferencias secundarias, en alimentar la decepción y la frustración, como hábilmente están haciendo los medios de comunicación a través de las *fake news* y sus redes sociales, que operan como distractores y buscan la división de la opinión pública y las fuerzas sociales, mientras los grupos de poder siguen encumbrándose y desmantelando la institucionalidad y los recursos públicos.

La soberanía alimentaria, la agroecología, y la economía social y solidaria, siguen siendo nuestros horizontes, nuestra utopía permanente. Hay que avanzar hacia allá sin dilaciones y distracciones, con esperanza revolucionaria y con más entusiasmo que nunca.

Bibliografía


Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

República del Ecuador (2009). Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. En *Registro Oficial Suplemento 583*, 5 de mayo de 2009.

_____ (2016). Ley Orgánica de Tierras rurales y territorios ancestrales. Quito: Registro oficial No 711, 14 de marzo de 2016.

_____ (2017). Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable. Registro Oficial Suplemento 10 de 08-jun.-2017.

II

LORSA, alimentación, nutrición y comercialización

Las Redes Alternativas de Alimentos como contra-movimiento: el encuentro entre la modernización y la soberanía alimentaria en Ecuador

Myriam Paredes[1]
Priscila Prado[2]
Stephen Sherwood[3]

La modernización en la agricultura y la alimentación

La modernización agroalimentaria en Ecuador lleva más de 50 años de implementación. La premisa central de dicho proyecto es creer que se puede lograr un mejor futuro a través de: la intermediación de relaciones sociales por medio de la moneda y los sistemas financieros, la integración a mercados comerciales cada vez más dis-

---

1 Coordinadora del departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador. Su línea de investigación es la Soberanía Alimentaria con un enfoque en estudios de heterogeneidad social.

2 Doctoranda en el Programa de Agroecosistemas de la UFSC-Brasil, ha trabajado en proyectos de investigación y desarrollo rural sobre agroecología, soberanía alimentaria, manejo y conservación de recursos naturales y consumo responsable de alimentos.

3 Investigador/Docente en Conocimiento, Tecnología e Innovación para la Fundación EkoRural (Quito, Ecuador) y la Universidad de Wageningen (Países Bajos).

tantes y conocimientos y tecnologías especializadas y esencialmente externas. Tanto en el sector rural como en el urbano, la modernización agroalimentaria ha sido liderada por una clase emergente de técnicos y científicos que Latour y Woolgar (1979) describen como el "régimen de los expertos".

Hoy en día, la ideología de la modernización permea muchos ámbitos de la sociedad, domina las instituciones de desarrollo e influye profundamente en nuestras formas de pensar y organizar nuestras relaciones con otros seres humanos y no-humanos (p.e., los suelos, las semillas o el alimento). Así mismo, se expresa en la erosión de los recursos genéticos, la degradación de los suelos y la proliferación de las plagas en la agricultura. Su grado de inserción social en el país ha representado la creación de nuevas carreras y facultades, institutos de investigación, ministerios, sistemas financieros, mercados comerciales, industrias, así como cambios fundamentales en las prácticas de producción, en las dietas, sabores y gustos. La propuesta explícita en la Constitución de 2008 de re-institucionalizar los procesos de consumo-producción de alimentos en torno a la "soberanía alimentaria", y por tanto en contra de la modernización, fue sumamente ambiciosa.

En este artículo, aplicamos una perspectiva social crítica para entender el desempeño político de la soberanía alimentaria para suplantar la modernización. Específicamente, partimos de estudios empíricos provenientes de tres intervenciones del Estado para fomentar la soberanía alimentaria: la creación de las Escuelas de la Revolución Agraria, las canastas comunitarias, y las controversias sobre cultivos transgénicos. Luego, consideramos las contrapropuestas de algunas Redes Alternativas de Alimentos (RAA), entendidas como un movimiento sub-político frente a la modernización, que abre nuevas posibilidades y subjetividades asociadas con la comida para avanzar en las diferentes relaciones sociales y biológicas a favor de la salud, sustentabilidad y equidad social.

Al final, concluimos sobre el desempeño de la soberanía alimentaria aplicada por las instituciones formales que nacieron durante

la modernización. Presentaremos algunos prospectos para lograr cambios más fundamentales en la comida de acuerdo con los propósitos originales de la soberanía alimentaria como plataforma para una democratización radical: comida de la gente, por la gente, para la gente.

Las contradicciones de la modernización agroalimentaria

En este capítulo, entendemos el régimen socio-técnico dominante en Ecuador como la modernización agroalimentaria o simplemente la modernización. Cosse (1980) y Barsky (1980) demuestran que este periodo se inició en 1960 con la reforma agraria, y paradójicamente estuvo marcado por el crecimiento de dos sectores sociales: el trabajador sin tierra y el migrante urbano. El régimen resultante de alimentación moderna en el país ha generado por lo menos tres fenómenos que ponen en duda su "productividad": degradación ambiental a gran escala, intoxicación de las familias rurales por plaguicidas (Yanggen, 2003), una epidemia de sobrepeso/obesidad y enfermedades crónicas en la población (Freire *et al.*, 2014).

Aparentemente estos fenómenos no están relacionados, pero ninguno fue posible antes de la reforma agraria de los sesenta, la reorganización de la sociedad alrededor de los mercados comerciales y el establecimiento general de una agricultura dependiente de tecnología y conocimientos 'externos' a la localidad (Sherwood *et al.* 2013 y 2015). En su conjunto, los estudios en Ecuador muestran que los agricultores, extensionistas, facilitadores, compañías comerciales, agencias públicas y políticas parecen estar acoplados a un sistema de producción y consumo no-adaptativo, letal y eventualmente autodestructivo. La responsabilidad se ha cargado sobre el sistema agroalimentario moderno, del cual todos somos parte.

Al inicio, las intoxicaciones por plaguicidas, la malnutrición y la degradación ambiental tenía efectos invisibles y difíciles de percibir y tratar. Sin embargo, las investigaciones hicieron explícitos esos efectos, por ejemplo, a través de medidas cuantitativas de los daños neurológicos, pérdidas de suelo o medidas antropométricas de nu-

trición. Tales dinámicas no ocurren en un vacío; sus contradicciones generan contra movimientos sociales que abren y cierran nuevas oportunidades de los sistemas alimentarios para las poblaciones.

La soberanía alimentaria como movimiento de existencia

Desde su inicio, la soberanía alimentaria se ha descrito y utilizado de manera diversa, desde un concepto normativo y un enfoque metodológico hasta una propuesta política y un movimiento social en respuesta a las fuerzas globalizadoras que están socavando activamente los derechos y el territorio (Rosset, 2008). En su lugar, nuestras experiencias como investigadores y activistas de alimentos en Ecuador nos han llevado a entender la soberanía alimentaria tal como lo expuso la red informal de activistas de diferentes organizaciones de la sociedad civil en el país: el Colectivo Agroecológico (conocido como el Colectivo).

Durante una serie de reuniones en 2005, los miembros del Colectivo debatieron las diferentes preocupaciones sobre la disminución de la inversión internacional en organizaciones que trabajaban con una agricultura alternativa en el país. En respuesta, decidieron cambiar estratégicamente la plataforma conceptual del Colectivo de "agroecología como producción" a "agroecología como alimento". Esto en un esfuerzo por involucrar a más personas para obtener un mayor acceso al fondo de 12 mil millones de dólares que los ecuatorianos invierten anualmente en los alimentos y las bebidas no-alcohólicas (Sherwood *et al.*, 2013). En el proceso, el Colectivo abrió un nuevo espacio para "aquellos que comen", lo que incluye las familias rurales y urbanas.

Esto condujo a la llegada de una serie de líderes y organizaciones influyentes involucrados en la promoción de los intereses de "los consumidores", como la Fundación Utopía y sus grupos de compra, las Canastas Comunitarias, varios cocineros afines y una red de propietarios de restaurantes; y, con el tiempo, miembros del movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE). También incorporó a individuos y organizaciones de pueblos indígenas,

mestizos, nacionales y extranjeros que trabajaban como practicantes, científicos y funcionarios públicos en diferentes agencias del Estado.

Esta reestructuración de la agroecología hacia un enfoque en la comida colocó al Colectivo en numerosos debates en todas las provincias del país y llevó a sus miembros a una participación directa en la Asamblea Constituyente de 2007 a 2008 y en la redacción del mandato pionero de soberanía alimentaria del país y la legislación subsecuente. La soberanía alimentaria también es vista y promovida como un movimiento clasista y nacionalista. Sin embargo, en el presente artículo proponemos traer al debate la soberanía alimentaria como un movimiento más pragmático de *existencia,* es decir reconocer que es en la práctica del comer cotidiano en donde las familias ejercen su agencia como actores sociales y encarnan las relaciones agroalimentarias.

Estudios de caso

De las Escuelas de Campo de Agricultores a las Escuelas de la Revolución Agraria

En la Sierra del Ecuador, las familias rurales han cultivado papas por milenios sin fertilizantes y pesticidas. Sin embargo, cuando los agroquímicos llegaron en los años 60 y 70, los agricultores los encontraron milagrosos. Tras experiencias positivas en sus inicios, décadas más tarde la fertilidad del suelo disminuyó y ciertas poblaciones de plagas, como el gorgojo de los Andes o gusano blanco y la enfermedad tizón tardío o lancha, generaron resistencia a los plaguicidas. Los agricultores tenían que rociar cada vez más productos para lograr el mismo control que antes.

Estudios realizados en muchas culturas muestran que las personas rurales comúnmente desconocen los ciclos de vida de los insectos, lo que llevó al antropólogo Bentley (1989) a concluir que: "Lo que los agricultores no saben, no les puede ayudar". En el caso del gorgojo de los Andes, este vive bajo tierra, donde es difícil ser visto. A través de la cría de gorgojos andinos, los participantes en las Escuelas

de Campo de Agricultores (ECAs), una metodología participativa de aprendizaje, descubrieron la existencia de los adultos sobre el suelo y aprendieron cómo controlarlo a través de trampas. El conocimiento del ciclo de vida del gorgojo andino es solo un ejemplo de cómo la alfabetización ecológica puede ayudar a los agricultores a disminuir el uso de pesticidas altamente tóxicos sin afectar negativamente la producción, ni el ambiente (Pumisacho & Sherwood, 2005).

Cuadro 1
Divergencias entre las Escuelas de Campo de Agricultores (ECAs) y las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs) (basado en Sherwood et al., 2012)

Criterio	Escuelas de Campo de Agricultores (ECAs)	Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs)
Objetivo y didáctica	Desafía las prácticas convencionales a través de innovaciones y experimentos liderados por agricultores. Basado en el aprendizaje por descubrimiento y en la práctica.	Transferencia de tecnología y conocimientos desde los expertos a los agricultores. Difusión de paquetes de Manejo Integrado de Plagas a través de cursos de capacitación.
Toma de decisiones	Basada en análisis y discusión.	Basado en supuestos, generalizaciones y rutinas.
Facilitación	Participativa, entusiasta, trabajo con los agricultores.	Dirigida, demostrativa y basada en conferencias.
Establecimiento de la agenda y propiedad	Organizado en torno a las etapas de crecimiento de un cultivo o animal. Los participantes eligen el cultivo, y los experimentos.	Organizado por las prioridades de los donantes. Participantes pasivos, facilitador elige el cultivo y determina procesos y actividades de aprendizaje.
Objetivos de largo plazo	Empoderamiento	Aprendizaje limitado a lo que se enseña.

Dichos enfoques basados en complementar el conocimiento pueden ayudar a la población rural a evaluar más a fondo la dinámica de su campo, permitiendo así decisiones más informadas y liberándose de una dependencia de las soluciones ofrecidas por los extensionistas agrícolas y los vendedores de agrotóxicos. Una vez que

el concepto de las ECAs fue adaptado por el Ministerio de Agricultura en las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs), su aplicación y resultados fueron funcionales a los principios de la modernización agroalimentaria como resumimos en el cuadro 1.

Canastas Comunitarias

En las últimas décadas, una revolución de la "comida moderna", caracterizada por la producción de la era industrial, el procesamiento agroalimentario, los supermercados y las cadenas de comida rápida, se han extendido por toda América Latina. En Ecuador, este régimen ha llegado a significar nuevas capas de intermediación entre los productores rurales y los consumidores urbanos. Como resultado, se ha vuelto cada vez más difícil para las poblaciones urbanas, en particular los pobres, accedan a alimentos asequibles y saludables, a la vez que los pequeños agricultores reciban precios justos por sus productos.

En 1987, en la ciudad de Riobamba, ubicada en la Sierra Central del Ecuador, surgió un movimiento popular conocido localmente como Canastas Comunitarias, como una respuesta a la comida moderna. La primera canasta estaba compuesta por siete familias de barrios populares y organizada con el objetivo de hacer que los alimentos sean más asequibles a través de compras colectivas y mayoristas. Tras la llegada de una grave crisis económica en el año 2000, esta experiencia dio origen a una nueva organización: la Canasta Comunitaria Utopía. Cada generación de canastas permitió a las familias de ingresos bajos y medios puedan mejorar significativamente las economías, obteniendo alimentos más abundantes y variados por menos dinero (Garcés & Kirwan, 2013). Comúnmente, este éxito temprano inspiró una mayor participación y propuestas de cambio más ambiciosas.

Las instituciones de cooperación al desarrollo vieron en las canastas una oportunidad para avanzar en su actividad basada en proyectos. Los políticos las vieron como una oportunidad para ganar votos y extender servicios hacia áreas de vida familiar y comunitaria.

En el proceso, las canastas se sometieron a diversos grados de traducción y transformación, como está resumido en el cuadro 2. Observamos tres cambios importantes en el proceso original de aprendizaje-acción: los profesionales pagados comenzaron a suplantar el liderazgo de los voluntarios locales, los grupos se volvieron cada vez más dependientes de la financiación externa y se erosionó el proceso de organización local.

La experiencia de las canastas comunitarias a través de las diferentes generaciones contiene lecciones importantes sobre cómo surgen los movimientos alternativos de alimentos y se traducen a través de la actividad de las redes sociales. Los procesos internos de profundización permitieron a los participantes desarrollar una conciencia crítica sobre sus compras de alimentos, lo que los llevó a alternativas creativas, como las demandas de productos básicos sin pesticidas y las compras directas de los agricultores.

Cuadro 2
Comparación entre Canastas dirigidas por actores locales y Canastas dirigidas por agencias del Estado

Características	Canastas locales	Canastas dirigidas por el Estado
Fuente principal de cambio	Endógeno-inducido a través de la contingencia localizada y la práctica continua de la vida.	Exógeno: fuente de información y apoyo especializada, generalmente a través de apoyo externo.
Lógica de las decisiones	Fomentar las relaciones sociales y la acción en torno a los alimentos más asequibles.	Implementación de mejores prácticas de gobierno: transparencia, participación, rendición de cuentas.
Propósito	Comprensión común del problema y sus opciones, trabajar juntos para avanzar en una agenda común	Adopción, trabajar para resolver los problemas de la gente.

Ley de semillas: controversia sobre los transgénicos

Durante su discurso semanal del 1 de septiembre de 2012, el presidente Rafael Correa anunció de forma sorpresiva su intención de cambiar la Constitución a favor de la introducción de semillas y cultivos transgénicos. Su discurso estuvo marcado por una defensa a la modernidad biológica de los transgénicos, y crítica a los movimientos "fundamentalistas" que presionaron para colocar en la Constitución la prohibición de su producción en el país. El presidente comparó la modificación genética con el proceso específico de la desregulación del comercio mundial de productos agrícolas, explicando que el país importa semillas y cultivos transgénicos por lo que es contradictorio excluir su producción.

El presidente cerró la sesión informando que el Ecuador, inevitablemente, cambiaría su política alimentaria hacia la proliferación de los organismos genéticamente modificados:

> Esta [tecnología] nos permitirá superar condiciones tan extremas en la vida de nuestra gente. Nadie quiere correr riesgos, pero como académicos, científicos y personas inteligentes, no podemos permitirnos rechazar *a priori* las oportunidades.

Estas declaraciones sobre la biotecnología provocaron fuertes reacciones del público en general, pero especialmente por parte de activistas de alimentos, que buscan visibilizar el impacto sobre la salud de esta tecnología; así como, efectos sobre los campesinos y la vida social.

La experiencia ecuatoriana con la tenacidad de la industria de la biotecnología muestra que el apoyo a la intensificación de la agricultura industrial y la alimentación no hace que el mundo social sea más transparente. En cambio, redefine el nacionalismo como un proyecto altamente ambicioso, determinado por el éxito del emprendimiento de los intereses tecnocráticos, en lugar de la sensibilidad de un control democrático de la gente sobre su territorio.

Discusión: ¿La soberanía vendrá del Estado?

Encuentros con el régimen sociotécnico

Las investigaciones han encontrado que la mera documentación científica y la demostración pública del éxito de un enfoque alternativo a la modernización no han sido suficientes para el cambio institucional en la ciencia y la práctica del desarrollo. En sus demostraciones públicas de nuevas posibilidades y conveniencias, ponemos el ejemplo de las Escuelas de Campo en Ecuador; dicho movimiento amenazó las normas y valores institucionales establecidos de la ciencia agrícola y la práctica del desarrollo. El progreso en el cambio de los patrones dominantes de pensamiento, organización y realización se basó en la capacidad de las redes de actores emergentes para representar símbolos, abrir y defender nuevos caminos de innovación. Sin embargo, tras la liberación de las ECAs en el medio social, los intereses en conflicto con las instituciones vinculadas al sistema experto de modernización agrícola llegaron a transformar los significados y procesos centrales hacia los propósitos institucionales establecidos.

El desarrollo centrado en la gente requiere una discontinuidad con el régimen sociotécnico establecido, ya que la práctica dominante de la ciencia y el desarrollo está arraigada en procesos históricos donde las normas, los valores y las identidades se reproducen constantemente. La transición implica la transformación de supuestos sobre las causas subyacentes de la pobreza y la degradación del medio ambiente, los significados de las buenas y mejores prácticas y cómo se debe apoyar y facilitar el aprendizaje y el desarrollo a través de la política. Si bien las contradicciones de la modernización son cada vez más evidentes y el cambio parece inevitable, no puede suceder sin abordar las relaciones de poder existentes que definen y hacen cumplir las reglas de la ciencia y la práctica del desarrollo.

Las Redes Alternativas de Alimentos como contra movimiento por la soberanía alimentaria

Las preocupaciones ante el avance abrumador de la agroalimentación moderna poco saludable han impulsado la formación de redes alternativas de alimentos (RAA) en todo el país. Las RAA se describen como circuitos cortos de comercialización que conectan la agricultura familiar sostenible con los consumidores. En este sentido, trabajan las contradicciones de la modernización estableciendo vínculos entre productores y consumidores en espacios de encuentro directo. Las relaciones se basan en la solidaridad y no únicamente en la mediación monetaria y promueven la producción y el consumo responsables basados en los conocimientos y tecnología situados (Goodman & Goodman, 2009).

La Campaña Nacional de Consumo Responsable del Colectivo Agroecológico y el Movimiento de Economía Social y Solidaria del Ecuador (MESSE) estima que existen más de 280 de estos emprendimientos en el país (ver como evidencia los reportes en www.quericoes.org), precipitadas en múltiples formas, como, por ejemplo, grupos urbanos de compra coordinada, ferias agroecológicas, y centros de acopio y comercialización. Las RAA buscan establecer nuevas formas de encuentro, intermediación e intercambio, con nuevos estándares de producción, sabores y gustos que efectivamente transforman o suplantan los regímenes de la comida moderna (Sherwood *et al.* 2018). En las RAA documentadas, la información existente sugiere que estos canales de mercado conectan al menos 8820 familias de agricultores en 17 de las 24 provincias del Ecuador, y cada año surgen nuevas con organizaciones diversas (Peña, 2016).

Siguiendo los estudios de Bekkering (2011), Sherwood *et al.* (2013) y Deaconu *et al.* (2019), entre otros, en particular, nos interesa la emergencia y establecimiento de las Redes Alternativas de Alimentos como nexos de relacionamiento entre los procesos de producción de las familias rurales y las actividades de adquisición y consumo (esencialmente, co-producción) de las familias urbanas.

En este sentido, las RAA representan lo que Ulrich Beck (2010) describe como 'movimientos sub-políticos' que emergen en contra de las deficiencias e "irresponsabilidades" del Estado, la ciencia, y otras instituciones que existen para servir los intereses públicos.

De igual forma, aquí utilizamos el término de contra movimientos para problematizar la noción de una globalidad y modernidad 'desde el centro', enfatizando de esta manera cómo los actores situados localmente reciben y traducen mensajes, recursos materiales, tecnologías, repertorios y relaciones culturales como medios de recuperación y reposicionamiento en relación con las influencias y poderes 'macro'. Desde este punto de vista, los contra- movimientos plantean y promueven agendas alternativas para el cambio, que bajo ciertas circunstancias pueden desafiar formas del orden y autoridad aparentemente dominantes y altamente intratables. De esta manera, las RAA son un contra movimiento de soberanía alimentaria que se expresan a través de la existencia.

Desmitificación del técnico y el campesino "bueno"

En Ecuador, los actores que históricamente han conducido la modernización —científicos, investigadores, extensionistas, políticos, vendedores y oficiales de agencias reguladoras—maniobraron, armaron estrategias, colaboraron y confabularon para influenciar la opinión pública sobre los transgénicos (Arce *et al.* 2015), y mantener las intervenciones basadas en el conocimiento y control de los "expertos" como las ERAs y las canastas (Sherwood *et al.* 2012). Con base en sus estudios en Sulawesi-Indonesia, Murray Li (2007), explica que la cultura de los expertos busca convertir el "afán de mejorar" del público a una serie de proyectos a través de la identificación de deficiencias que necesitan ser rectificadas (problematizadas). De esta forma, la cultura del experto encuadra la situación, de tal manera que, su solución termina siendo técnica, sin abordar las posibles raíces sociales.

Los movimientos sociales tampoco son homogéneos. Al momento de escribir este capítulo, encontramos una bifurcación dentro del movimiento agroecológico entre las personas inspiradas por la "resistencia" contra el sistema capitalista y las personas que promueven la "existencia" frente a las redes convencionales de alimentos. En 2017, una de las organizaciones miembro del Colectivo, no participó en el Festival de la Tierra, una celebración nacional de la agroecología que consistió en 50 talleres de experiencias vividas con una amplia participación de diversos actores. En sus correspondencias, el líder de dicha organización acusó a los activistas del Colectivo de "pelucones" urbanos —gente disfrazada de campesinos. La actividad más importante de esta organización ha sido desde entonces, su convocatoria a numerosos paros nacionales "por la solidaridad con el pueblo", es decir continuar con actividades de resistencia.

Como explica la pensadora feminista, Haraway (1991) una larga historia muestra el peligro de una política definida por identidad. Una raza, una clase o un género es lo que nos impone la terrible experiencia histórica del patriarcado, el colonialismo y el capitalismo. Irónicamente, según el análisis de Haraway, una llamada de "nosotros" en nombre de un cierto género, clase social u ocupación termina perpetuando la misma historia que los activistas desean acabar. Ella convoca a otro tipo de inspiración para la acción colectiva: no la identidad, sino la *afinidad*.

Por otro lado, un grupo que nació con los movimientos andinos que fundaron la agroecología en Ecuador en los años 70 y con el tiempo ha devenido multi y trans-cultural, prioriza la existencia basada en prácticas diarias de autonomía frente a los expertos, los mercados comerciales y el Estado; por ejemplo, a través de una agricultura sin tóxicos y sin transgénicos, ferias de compra directa, restaurantes que promueven alimentos frescos con sabores y gustos "a favor del buen comer" (Arce *et al.*, 2015). Más recientemente, la agenda de este último grupo incluía la educación en casa, el reciclaje, la bio-construcción, la promoción de la lactancia materna y el ciclismo urbano.

Las dos tendencias no fueron mutuamente exclusivas, pero se encontraba una marcada diferencia entre sus discursos, prioridades y prácticas. La experiencia en Ecuador muestra que la soberanía alimentaria, como la practicada por muchos actores del Colectivo Agroecológico desde 2005, no está organizada por una identidad en particular o como una expresión de una nacionalidad; sino algo más cosmopolita, ya que la práctica de alimentación se genera a través de la actividad de redes sociales que no necesariamente respetan las fronteras sociales, burocráticas o administrativas, o en particular el Estado (Beck & Grande, 2010). Entendemos aquí la perspectiva cosmopolita como una respuesta social a las contradicciones de la modernidad y, en nuestro caso, los procesos de modernización, en especial de la fuente principal de energía y sustento de las personas, pero también de economía, cultura y expresión social: la comida.

Bajo esta visión, la soberanía alimentaria es una experiencia transnacional sinérgica e integradora, contraria al pensamiento de la seguridad alimentaria que fomenta dicotomías entre el productor y el consumidor, el campo y la ciudad, los pobres y los ricos. Pensar la soberanía alimentaria con una perspectiva cosmopolita permite entender cómo la realidad campesina está enraizada en la realidad existente del consumidor-ciudadano. Sin embargo, la bifurcación del movimiento agroecológico en Ecuador muestra que la noción de una unidad esencial es efímera, y que el campo de diferenciación no se articula entre el Estado y la sociedad civil, sino a través de la práctica en el hogar, el barrio, las calles y las redes sociales.

Aportes y conclusiones

La experiencia con la modernización de la agricultura y los alimentos en Ecuador muestra que las instituciones de desarrollo agroalimentario están estructuralmente vinculadas a una lógica y valores que inducen y sostienen las cualidades problemáticas de una mercantilización radical de la vida. Como resultado, en su intento de

superar la crisis alimentaria, los actores de la ciencia, el desarrollo y la política pública inevitablemente contribuyen a su profundización.

Como se ha experimentado con las ECAs, las Canastas Comunitarias y los esfuerzos de introducir semillas y cultivos transgénicos en el país, tales tendencias producen contradicciones que van en contra de la legitimidad de las instituciones. Debido a la efectividad del régimen socio-técnico moderno como actor y armador de redes, la organización autodestructiva se mantiene en la práctica. Debido al fomento de ciertos procesos de relacionamiento, las políticas de la modernización generan intrínsecamente nuevas materialidades, como el paisaje degradado por el tractor, la persona envenenada por plaguicidas y un público con sobrepeso/obesidad que sufre con diabetes y hipertensión.

En lugar de imponer una política pública alimentaria basada en un modelo que va en contra de los procesos de desarrollo endógeno, políticas a favor de la heterogeneidad y la diversificación continua de las prácticas podrían proveer una base más sólida para el desarrollo más sostenible y democrático. En lugar de fomentar una dependencia en los conocimientos y las tecnologías de los expertos, un cambio fundamental tendrá que provocar una mayor responsabilidad de parte de los mismos actores en el hogar y en la calle.

Apreciando la importancia de diversificar los procesos de producción, el futuro del país se beneficiará de políticas agroalimentarias que favorezcan la pluralidad de estilos agroalimentarios. Desde una perspectiva relacional, una feria agroecológica no es simplemente un lugar de encuentro comercial; es un sitio de creatividad social donde las personas sitúan sus habilidades para afectar y ser afectadas en temas como la producción, la distribución, la alimentación o el reciclaje sostenibles. En estos lugares los habitantes urbanos ejercen la responsabilidad de co-productores con las familias productoras, y aunque muy lejos de ser espacios idílicos o perfectos, son sitios en donde se expresa la pluralidad en función de las afinidades. Las investigaciones muestran que la experiencia generada por las Redes

Alternativas de Alimentos representa un recurso público poco aprovechado para potenciar tal cambio institucional. Así, en vez de un modelo homogéneo como la modernización, frente a las múltiples contingencias que definen la agricultura y el contexto socio-ambiental de la alimentación en general, se recomienda un desarrollo heterogéneo y multifuncional, acorde con las demandas de la soberanía alimentaria basada en el día a día de la existencia.

Bibliografía

Arce, A., Sherwood, S. & Paredes, M. (2015). Repositioning Food Sovereignty between Ecuadorian Nationalist and a Cosmopolitan Politics. En Amy Trauger (Ed.), *Food Sovereignty in International Context: Discourse, Politics, and Practice of Place*, New York: Routledge.

Barsky, O. (1980). Los terratenientes serranos y el debate político previo al dictado de la Ley de Reforma Agraria de 1964. En Osvaldo Barsky *et al.* (Eds.), *Ecuador, cambios en el agro serrano* (pp. 133-206). Quito: FLACSO, CEPLAES.

Beck, U., & Grande, E. (2010). Varieties of second modernity: the cosmopolitan turn in social and political theory and research. British Journal of Sociology. *Theory Culture Society, 33*, 409-443.

Bekkering, E. (2011). *The Multiple Realities of Alternative Food Networks: An Ethnography of the Canastas Comunitarias in Ecuador*. Masters in Development and Rural Innovation (M.Sc. thesis). The Netherlands, Wageningen University.

Bentley, J. (1989). What farmers don't know can't help them: the strengths and weaknesses of indigenous technical knowledge in Honduras. *Agriculture and Human Values*, 6, 25-31.

Cosse, G. (1980). Reflexiones acerca del estado, el proceso político y la política agraria en el caso ecuatoriano 1964-1977. En M. Murmis, A. Barril García, O. Barsky, J. Carron, G. Cosse, C. Furche, L. Salamea (Eds.), *Ecuador: Cambios en el agro serrano* (pp. 387-436). Recuperado de: https://bit.ly/2WbNi5S

Deaconu, A., Genevieve, M., & Batal, M. (2019). The agroecological farmers' pathway from agriculture to nutrition: a practice-based case study from Ecuador's Highlands. *Ecology of Food and Nutrition, 58*(2), 142-165.

Freire, W., Silva Jaramillo, K., Ramírez, M., Belmont, P., & Waters, W. (2014). The double burden of undernutrition and excess body weight in Ecuador. *The American Journal of Clinical Nutrition, 100*(6),1636S-1643S100.

Goodman, D., & Goodman, M. (2009). Alternative Food Networks. *International Encyclopedia of Human Geography*, 208-220.

Haraway, D. (1991). A Cyborg Manifesto: Science, Technology, and Socialist-Feminism in the Late Twentieth Century. En *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature.* New York: Routledge.

Garcés, S., & Kirwan, E. (2013). Las canastas comunitarias en Ecuador: una apuesta por la salud, la economía y la solidaridad. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, 5*, 9-11. https://doi.org/10.17141/letrasverdes.5.2009.849.

Latour, B., & Woolgar, S. (1979). Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts. *Journal for General Philosophy of Science, 13 (1)*, 166-170.

Murray Li, T. (2007). The Will to Improve: Governmentality, Development and the Practice of Politics. *Journal of Ecological Anthropology, 13*, 393.

Peña, K. (2016). Social Movements, the State, and the Making of Food Sovereignty in Ecuador. *Latin American Perspectives, 43*(1), 221-237.

Pumisacho, M., & Sherwood, S. (2005). *Guía metodológica sobre ECAs - Escuelas de Campo de Agricultores.*

Rosset, P. (2008). Food Sovereignty and the Contemporary Food Crisis. *Development, 51*(4), 460-463.

Sherwood, S., Arce, A., Berti, P., Borja, R., Oyarzun, P., & Bekkering, E. (2013). Tackling the new materialities: Modern food and counter-movements in Ecuador. *Food Policy, 41*, 1-10.

Sherwood, S., M. Paredes, J. Gross, and M. Hammer. 2015. The Future of Sustainability as a Product of the Present: Lessons from Modern Food in Ecuador (Il futuro della sostenibilità come prodotto del presente: lezioni dal cibo moderno in Ecuador), *Rivisita di Studi Sulla Sostenibilita, 21*: 83-103. doi: 10.3280/RISS2014-002006. Disponible en: http://www.francoangeli.it/Riviste/Scheda_Rivista.aspx?idArticolo=52640

Sherwood, S., Arce, A., & Paredes, M. (2018). Affective Labor's Unruly Edge: The Pagus of Carcelen's Solidarity & Agroecology Fair in Ecuador. *Journal of Rural Studies, 61*, 302-313.

Yanggen, D., Crissman, Ch., & Espinosa P. (2003). *Los plaguicidas: Impactos en producción, salud y medioambiente en Carchi, Ecuador*. Quito: Editorial Abya-Yala.

Reconocimiento y apropiación de los patrimonios alimentarios: Ejercicio de los derechos culturales y colectivos para la soberanía alimentaria

Érika Zárate Baca[1]

La soberanía alimentaria en Ecuador, se propone como elemento prioritario para el Estado a partir del proceso constituyente en 2008 siendo este el resultado de la demanda y presión desde la acción colectiva y la organización social de las últimas décadas. Este posicionamiento en la Constitución, la colocó en el escenario político e institucional desde una comprensión del derecho a la alimentación en la que se integraban el derecho a la salud y nutrición, los derechos económicos para los agricultores locales y el reconocimiento de la diversidad cultural en la pertinencia y autonomía alimentaria.

La alimentación, dentro de la concepción del buen vivir, se reconoce como un hecho bio-ecológico, un hecho económico y un hecho sociocultural; y como tal ha de abordarse el diseño de las políticas públicas que la garanticen desde un ejercicio Soberano, es decir basado

1 Máster en Sociología, ha desarrollado proyectos de investigación social en Economía social y solidaria, economía ecológica y políticas culturales. Consultora Internacional con 12 años de experiencia en gestión y análisis de proyectos y políticas de desarrollo sostenible.

en la voluntad del pueblo, fundamento de la autoridad y ejercido a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (CPE Art. 1, 2008). La presente discusión busca reflexionar alrededor de cómo se ha abordado la dimensión de los derechos culturales y colectivos en la garantía de la Soberanía Alimentaria integrándose o no en la multifuncionalidad del hecho de la alimentación. Ante el reto de generar instrumentos integrales y articulados que permitieran enfrentar lo multisectorial e interrelacionado de los sistemas alimentarios en el país.

La alimentación, es también un derecho cultural

> Lo que comemos no se reduce a la satisfacción de una necesidad de hambre. La alimentación no es sólo un asunto de salud o nutrición, sino principalmente una representación de la cultura que revela una concepción particular del mundo, en el que dos universos —naturaleza y cultura— se implican. (Contreras, 2005, p. 15)

Comemos no sólo porque nuestro cuerpo biológico necesita de alimento, el acto de comer puede suplirse de manera casi mecánica, pero la determinación de con qué productos o, cómo satisfacer esta necesidad básica, de realización y pertenencia, se funda primariamente en la disponibilidad, costumbre y la tradición, es decir que existen condicionamientos de tipo cultural que modelan esta necesidad natural (Armelagos, 1980); estos patrones culturales son resultado de la interacción y la evolución con el entorno ecosistémico y los contextos sociales o económicos, es decir condicionantes ambientales.

La alimentación es una de las expresiones de identidad cultural en permanente producción y reproducción de sentidos —intangibles— a partir de los alimentos como elementos concretos —tangibles—. El desarrollo de la identidad en la alimentación está intrínsecamente vinculada al territorio (Poulain, 2002), no solamente por el sentido de pertenencia material, sino por el reconocimiento de que comunidad humana y ecosistemas han evolucionado juntos.

Esta interrelación persona, cultura y ambiente, constituye un problema de especificidad material en la que se desenvuelven los diferentes procesos: de producción (agricultura, pesca, recolección), de transformación (innovación, cocinas), de intercambio (mercados) y consumo de alimentos; pero sus vínculos no son lineales ni sus intercambios solo materiales. Se trata además de relaciones complejas en donde los aspectos tangibles e intangibles de la cultura agro alimentaria territorial, poseen la capacidad de alimentar al cuerpo individual y al cuerpo social (Aguilar, 2013), dotándolos de significados e incorporándolos como elementos para la producción de sentidos, identidad e incluso de disputa de poder (Páez, 2015).

> La alimentación depende de y afecta al resto de sistemas —económico, político, familiar, cultural— que están articulando cada realidad social, de forma que es imposible analizar la cultura alimentaria sin vincularlo, como apunta (Goody, 1982, p. 2), con el reparto de poder y autoridad dentro de la esfera económica y política y, en consecuencia, también con el sistema de estratificación social y la división sexual y social del trabajo. (Goody, 1982, p. 2)

Garantizar la producción, acceso y consumo de alimentos que respondan a estos requerimientos de identidad material y simbólica, es lo que se ha denominado pertinencia cultural, la misma debe asegurarse en todo el proceso agroalimentario y no solamente en el producto a consumir. Los condicionantes o particularidades culturales se evidencian tanto en los elementos tangibles, así como en los intangibles que aseguran su producción y disponibilidad: los conocimientos, saberes, tecnologías, prácticas, creencias, mitos, es decir la cosmovisión y las estructuras sociales en su conjunto.

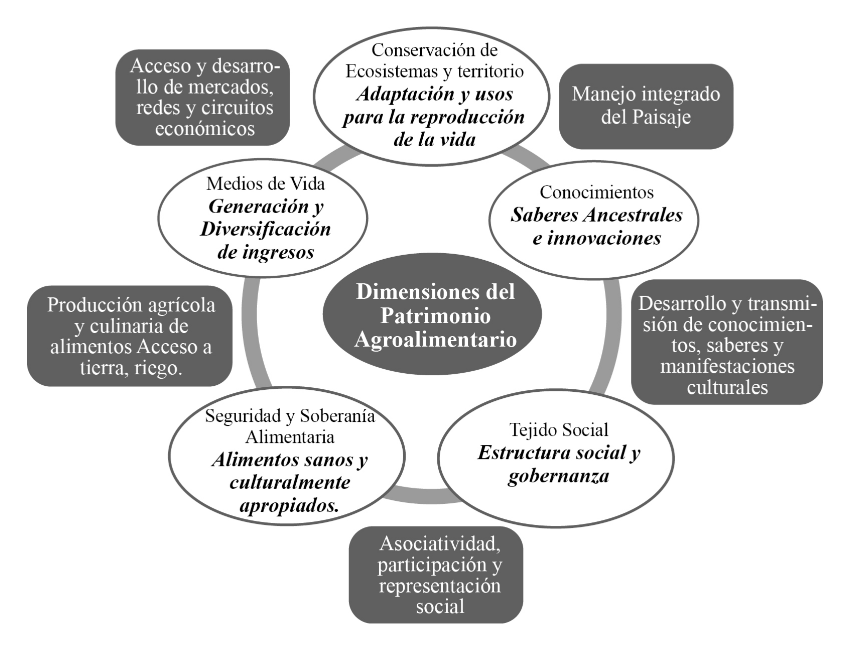
Patrimonios agroalimentarios

Los procesos agroalimentarios son la manifestación de culturas alimentarias diversas y en constante transformación, pero existen procesos sociales en los que estos patrones se han consolidado a partir de su interiorización colectiva, es decir, desde una apropiación simbólica y material que es transmitida de generación en genera-

ción y que se recrea en las cotidianidades de un grupo social, lo que hace posible su vigencia y sentido (MCYP, 2013). A esto se reconoce como el patrimonio cultural —material e inmaterial— de un grupo, territorio o nación; y su conservación y reproducción es igual de relevante para la vida humana como la conservación del patrimonio natural, existiendo de hecho una co-dependencia entre ambos.

El patrimonio agroalimentario será el conjunto de prácticas, manifestaciones y dinámicas culturales, agrícolas y culinarias, basadas en el proceso de co-evolución en un territorio y ambiente específico, y que es reconocido como representativo y vital para el desarrollo y sostenibilidad de la vida de un grupo social, comunidad o territorio.

Gráfico 1
Ámbitos y manifestaciones tangibles e intangibles en los patrimonios agroalimentarios



Fuente: FAO Iniciativa SIPAN Ecuador.
Elaboración propia.

En este sentido, al hablar de la alimentación como un derecho cultural, la ubica no solo en garantizar la existencia material de alimentos locales o nativos de un territorio específico, sino garantizar el desarrollo, reproducción e intercambio de sentidos, conocimientos, relaciones y prácticas; que permitan su permanencia, garanticen una estabilidad económica contribuyan a la sostenibilidad eco sistémica y se enriquezcan en el diálogo intercultural y político con otras identidades, protegiéndolas de patrones de subordinación y homogenización, es decir en soberanía.

Plantear políticas culturales para alcanzar esta soberanía alimentaria pasará por asegurar entornos propicios para que las personas y comunidades ejerzan sus derechos a partir además de la superación de nociones únicas, homogeneizadoras y excluyentes en los sistemas alimentarios. Tal como lo expresa la Vía Campesina:

> En busca del consenso necesario para alimentar al mundo con alimentos saludables y locales, dar un buen cuidado al medioambiente, preservación de la herencia y tradición cultural, así como de la forma de vida de los campesinos y la finca familiar, y resiliencia contra el cambio climático. (Rosset, 2011, p. 4)

Todo esto se inscribe en el ámbito de los derechos culturales, descritos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC,[2] y que expresa como tal al derecho de todas las personas a participar y disfrutar de los beneficios de la cultura, la ciencia, el conocimiento, la comprensión y la creatividad humana (PIDESC, preámbulo, 1966). Es responsabilidad de los Estados asegurar el pleno ejercicio de estos derechos, para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura (PIDESC, Art. 15). Son derechos relativos a cuestiones como la lengua; la producción cultural y artística; la participación en la cultura; el patrimonio cultural; los derechos de autor, entre otros.

---

2 PIDESC junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos, que es el pilar de la protección de los derechos humanos dentro de las Naciones Unidas.

Marco jurídico y normativo en Ecuador para el desarrollo de políticas culturales para la soberanía alimentaria

Una vez planteado este marco de análisis para la comprensión de la alimentación como un derecho cultural y de los patrimonios alimentarios como un ámbito concreto para la gestión de políticas públicas, se presenta a continuación un análisis de los marcos jurídicos y la institucionalidad pública, en su totalidad promulgada en los últimos 12 años, y que ampara o impulsa acciones en esta intersección cultura, alimentación, desarrollo territorial y que podemos resumir en lineamientos como: a) Reconocimiento del valor cultural o patrimonial de la agricultura y alimentación, b) Reconocimiento de derechos colectivos para la agricultura y alimentación, c) Protección y garantía de acceso a bienes materiales o inmateriales para la preservación de los patrimonios agroalimentarios; y d) Reconocimiento de la actoría y participación social.

Tabla 1
Marco jurídico para el desarrollo de políticas culturales en la agricultura y alimentación en Ecuador

Ámbito	Marcos Normativos	Institucionalidad
Dimensión cultural en la agricultura y alimentación:		
Derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.	Constitución Política del Estado: Art. 13, 281	Ministerio de Agricultura y Ganadería Gobierno Autónomo Descentralizados GAD Provinciales
Protección de la función social, cultural y ambiental de la tierra y del uso alimentario de la biodiversidad.	LORSA:[3] Art. 6. y 11. LOTRT:[4] Art. 3 y 11	
Reconocimiento de valor ancestral y difusión de la diversidad biocultural de los territorios para desarrollo productivo y la garantía de la Soberanía Alimentaria.	LORSA: Art 11. LOTRTA Art. 3	

3 Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, 2008.
4 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 2016.

Reconocimiento derechos colectivos o culturales en la agricultura y alimentación		
Derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a conocer y salvaguardar la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural.	CPE. Art.21, 57, 377. LOCYP[5]. Art. 2	Ministerio de Cultura y Patrimonio Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y tecnología. Ministerio de Agricultura y Ganadería Gobierno Autónomo Descentralizados GAD
Reconocimiento y protección de propiedad ancestral, colectiva y comunitaria de la tierra.	LOTRTA: Art. 3.77, 78	
Protección y conservación de la diversidad biológica – agrobiodiversidad- como patrimonio para su uso sustentable.	CPE Art. 57. LORSA. Art. 7 C. Ingenios[6]. Art. 3	
Gestión y difusión de conocimientos tradicionales, científicos y tecnológicos, así como recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales y fomentar el diálogo de saberes como mecanismo para la producción, difusión e intercambio de conocimientos.	CPE Art. 57, Art. 385, LORSA Art.7 LOTRTA 9 C. Ingenios. Art. 4	
Reconocimiento de las manifestaciones de los patrimonios agroalimentarios		
Agrobiodiversidad y saberes asociados medicina tradicional Conocimientos e instrumentos para la producción agropecuaria como patrimonio.	LORSA: Art 7 LOCYP Art. 80 C. Ingenios Art. 3, 512, 521	Ministerio de Agricultura y Ganadería Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria Ministerio de Cultura y Patrimonio Instituto Nacional de Patrimonio Cultural Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y tecnología.
Gastronomía, los paisajes y los territorios de patrimonio agro biodiverso. Especialidades tradicionales garantizadas agrícola o alimenticio con una composición, elaboración o producción o transformación tradicional o artesanal que correspondan a la identidad cultural.	LOCYP Art. 80. C. Ingenios. Art. 447	
Protección del uso de suelo en zonas de patrimonio natural, cultural y arqueológico.	LOTRTA: Art. 50	
Protección de los saberes y conocimientos tradicionales.	LOCYP Art. 80. Cod. Ingenios Art. 3, Título VI. 512, 521	

5 Ley Orgánica de Cultura y Patrimonio, 2018.
6 Código orgánico de la economía social de los conocimientos, creatividad e Innovación, 2017.

Participación y soberanía		
Constitución de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, como estamento de participación ciudadana para la soberanía alimentaria.	LORSA Art. 32	COPISA
Definición de la agricultura familiar y campesina como sujeto social en territorios rurales y territorios ancestrales en los que se desarrollan las dinámicas y actividades productivas, sociales y culturales. Se entiende incorporadas las actividades de pesca artesanal.	LOTRTA: Art. 28, 29 y 30	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Reconocimiento de la participación de la economía popular y solidaria, el sector privado y organizaciones sociales en la conservación y protección del patrimonio cultural.	LOCYP Art. 101.	Ministerio de Cultura y Patrimonio
Reconocimiento de los legítimos poseedores de conocimientos tradicionales e incorporación de los procesos de consentimiento libre, previo e informado.	C. Ingenio Art. 513, 530	Secretaría Nacional de Ciencia, Innovación y tecnología

Fuente: Lexus.
Elaboración propia.

Los marcos normativos expuestos son aquellos en los que se encontraron puntos de convergencia, sin embargo, es necesario mencionar como en otros cuerpos normativos vinculados al sector de la agricultura o la alimentación y sobre todo con enfoque productivista, como la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria, la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial y uso de suelo o el Código de la Producción, existe una evidente ausencia de abordaje a la diversidad cultural y a los derechos culturales o colectivos y una clara inclinación hacia la homogenización para la apertura y vinculación a mercados internacionales

El valor de la diversidad cultural para la garantía de la soberanía alimentaria se enuncia de manera recurrente sobre todo en los ámbitos de la agricultura, la conservación ambiental y la innovación

social, en tal sentido se menciona también la importancia de reconocer y proteger los saberes y conocimientos vinculados. Sin embargo, el desarrollo discursivo de estos instrumentos no avanza más allá del reconocimiento y de manera mucho más vaga llega hacia la promoción, protección, difusión y apropiación de los valores tangibles o intangibles de la cultura y el patrimonio alimentario. Poco o nada se evidencia explícito en el sector de educación sea básica, técnica o superior orientado a la transmisión y generación de conocimientos agroalimentarios basados en saberes ancestrales o conocimientos tradicionales.

Si bien en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación se presenta de manera más amplia el ámbito de los conocimientos tradicionales, saberes ancestrales, en gran medida estos son propuestos a partir de una lógica de derechos individuales, existe un gran vacío en este y en los otros marcos sobre la apropiación y protección a los conocimientos y patrimonios colectivos, lo cual puede implicar un vacío legal que los vuelva vulnerables a otras fuerzas económicas y de mercado.

Procesos y mecanismos sociales e institucionales para los patrimonios agroalimentarios

Además de la construcción de marcos normativos, es necesario abordar la gestión pública y la acción colectiva y los procesos que se ha desarrollado en paralelo o contraposición a las definiciones normativas. A continuación, se presenta una revisión de acciones o experiencias desarrolladas durante los últimos diez años, tanto desde el sector público como privado y a escala nacional como local en el marco de políticas culturales para la soberanía alimentaria y conservación de los patrimonios alimentarios. Con el fin de sintetizar la diversidad de enfoques, estrategias y metodologías encontrados, el análisis se presenta a partir de ejes o líneas de acción, propias de la gestión patrimonial:

Tabla 2
Acciones y procesos implementados para la gestión de patrimonios agroalimentarios en Ecuador 2009-2019

	Finalidad	Acciones	Actor que lo impulsa
Definición y conceptualización	Desarrollar y consolidar abordajes teóricos y definiciones del Patrimonio agrícola, alimentario, biocultural, ámbitos y relaciones con otros sectores para la Soberanía Alimentaria.	Construcción de marcos teóricos para la comprensión de la dimensión cultural de la alimentación. (MCYP, 2013; MCYP, 2015; INPC, 2009)	Academia Gobierno Central MCYP - INPC- MAG. ONG
		Construcción de modelos para su gestión y alcances para la política pública en los ámbitos de: - Cultura y Patrimonio - Producción Agrícola - Economía Popular y Solidaria - Salud y nutrición - Gestión ambiental	
Identificación y caracterización	Desarrollar estudios e investigaciones convencionales o no convencionales para la identificación, caracterización y estado de conservación de la diversidad cultural y las manifestaciones de patrimonios agroalimentarios, así como la relevancia, contribución, o impacto en ámbitos como la nutrición, desarrollo territorial, sostenibilidad ambiental.	Inventarios de prácticas agroecológicas basadas en conocimientos ancestrales o en territorios específicos.	Organizaciones campesinas ONG
		Investigaciones e identificación de patrones y hábitos de alimentación étnicos y culturales.	MIES - FAO MCYP - ONG
		Identificación y caracterización de sistemas de Patrimonio Agrícola (MCYP/FAO, 2015), zonas de conservación de la agrobiodiversidad (INIAP, 2018), sistemas de conocimientos tradicionales y manifestaciones culturales vinculadas.	MCYP - FAO MAG - FAO MIES - FAO INIAP Cooperación internacional Gobiernos Locales Organizaciones sociales
		Identificación de productos con identidad territorial, productos símbolo, cultivos nativos, semillas.	
		Identificación de cocinas y prácticas gastronómicas regionales, tradicionales, patrimoniales, cocinas populares (MIES, 2014).	
		Mapeo e identificación de prácticas agrícolas tradicionales que contribuyen a la sostenibilidad y a la adaptación al cambio climático.	Cooperación Internacional - financiamiento climático.

Difusión y visibilización y puesta en valor	Promoción y posicionamiento hacia la opinión pública, actores locales y la sociedad en general para colocar en el debate la relevancia de la dimensión cultural para la soberanía alimentaria e incentivar la valoración y apropiación de la identidad y patrimonio agroalimentario.	Elaboración y reproducción de materiales de capacitación, guías, cartillas, manuales, que sistematizan conocimientos o prácticas para ser difundidas.	INIAP Organizaciones sociales ONG MCYP MAG Gobiernos locales Cooperación Internacional
		Materiales comunicaciones alrededor de sistemas productivos, cocinas, nutrición, otros.	
		Eventos, ferias, encuentros, de visibilización de la agrobiodiversidad, diversidad gastronómica, festividades. (MAGAP, 2012)	
		Reconocimientos sociales o comunitarios a personas o comunidades que mantienen y conservan prácticas tradicionales, sobre todo vinculadas a semillas.	
		Reconocimientos institucionales, sellos o marcas territoriales: - Sellos vinculados a sistemas de producción ecológica u orgánica vinculada a territorios: Pichincha, Tungurahua. - Sello vinculados a prácticas ancestrales de producción: Sello Chakra en Napo. - Certificación de emprendimientos de patrimonio gastronómico "Huecas Patrimoniales".	Gobiernos locales Ministerio de Cultura y Patrimonio Organizaciones sociales
Conservación y reproducción	Fortalecimiento y generación de entornos, estructuras y espacios que aseguren la permanencia y ampliación temporal y espacial de la cultura alimentaria, diálogo de saberes conocimientos tradicionales.	Escuelas comunitarias de agroecología y programas de fomento.	Organizaciones campesinas – ONG
		Impulso a sistemas participativos de garantías.	
		Fortalecimiento y revitalización de conocimientos sobre usos de la biodiversidad en agricultura, cocinas, medicina ancestral.	
		Inclusión de contenidos en escuelas y espacios formales de educación.	
		Fomento a la innovación y emprendimientos productivos agroalimentarios.	Organizaciones campesinas ONG GAD MAG
		Impulso y desarrollo de mercados diferenciados, circuitos alternativos, que acerquen y vinculen a los consumidores.	

Protección:	Mecanismos que permitan la reducción de amenazas o gestión de los riesgos que comprometan la permanencia, el uso y aprovechamiento alrededor de los patrimonios alimentarios.	Incidencia para la generación de ordenanzas municipales para el ordenamiento de usos de suelo que protejan a sistemas de patrimonio cultural, producción agroecológica, soberanía alimentaria.	Organizaciones campesinas Gobiernos locales
		Reconocimientos formales de la categoría de Patrimonio Cultural de la Nación a sistemas de Patrimonio Agrícola	Organizaciones Campesinas MAG INIAP MCYP
		Análisis y contrapropuestas a normativas de sanidad y calidad alimentaria que desconoce y excluye la producción de unidades de producción de la economía popular y solidaria.	Organizaciones campesinas ONG

Elaboración propia.

Varias precisiones pueden derivarse de esta lectura de acciones y actores de manera general se pueden agrupar en estos tres ámbitos de la política: a) Salvaguarda del Patrimonio inmaterial, b) Desarrollo social e inclusión económica: AFC EPS, MyPymes, y c) Agroecología y producción sostenible y Conservación de la agro-biodiversidad.

Existen iniciativas ubicadas en la intersección entre dos o entre las tres esferas. Vale reconocer que las acciones de carácter institucional son sobre todo de alcance nacional, los procesos sociales son sobre todo territoriales, aunque en algunos casos han conseguido incidir en espacios regionales o nacionales. Sin embargo, vale la pena reconocer algunas ausencias identificadas:

- Hablamos por una parte de la ausencia de mecanismos de participación en los distintos procesos desde la conceptualización hasta la protección de las identidades, patrimonio y diversidad agroalimentaria; es normalmente la academia o el Estado quien define qué puede considerarse o no patrimonio cultural, así como los mecanismos de reconocimiento formal. Esta es una ausencia permanente en las políticas culturales y de los derechos colectivos en el Ecua-

dor, pero en este caso al encontrarse tan intrínseca al sector económico-productivo ejemplificado en el modelo agroexportador, este distanciamiento se verá aún más acentuado y afectado por las fuerzas del mercado, grupos de poder o intereses contrapuestos a la soberanía alimentaria.

- Otra ausencia relevante es la nula o débil vinculación con el sector de la salud pública y el reconocimiento de la agencia de los consumidores, con excepción de algunas acciones desde sociedad civil, pareciera que se desconoce en los consumidores también el derecho a acceder y decidir por una alimentación saludable basada en la pertinencia cultural. Ni siquiera el programa de alimentación escolar como espacio estratégico para la educación alimentaria y nutricional incorpora mecanismos reales de pertinencia cultural en sus acciones.
- La gestión, reproducción y apropiación de los patrimonios agroalimentarios se desarrolla esencialmente en los territorios, en tal sentido es evidente tanto a nivel normativo como operativo el vacío que existe en las políticas de planificación territorial de un enfoque sistémico y holístico de la soberanía alimentaria, desgastándose permanentemente con las presiones del agro-negocio, la explotación de recursos naturales y la expansión urbana.

Hallazgos y conclusiones

- Existe una amplia distancia entre los postulados normativos y la operatividad de las políticas públicas para la soberanía alimentaria que la abordan desde una dimensión cultural. Esto exige varios retos y uno de los iniciales que aparece por definición es superar la contradicción que se genera al enfocar la atención en el objeto patrimonial —los alimentos o las unidades productivas, las “mercancías”— y movilizarla hacia los sujetos —individuales o comunitarios— que son los portadores y gestores de los patrimonios.

- La literatura de los marcos normativos y la narrativa de muchas de las intervenciones sociales, evidencia la necesidad de superar las acciones de identificación, definición y difusión, y mover la balanza hacia esfuerzos que impulsen y consoliden espacios de diálogo e intercambio intercultural, que faciliten la circulación de información, de bienes y servicios de la cultura alimentaria; fortaleciendo así la apropiación y participación social de los actores y sobre todo la generación y disputa de los sentidos (Pereiro, 2003), pues esto finalmente deriva en diálogo e incidencia política en otros ámbitos como salud, economía, gestión territorial o protección jurídica.
- Para esto además se requiere la conformación de redes e impulso a la cohesión y participación social, que como se ha visto pocas veces es abordada con eficiencia y relevancia. No es menor el hecho de que en los procesos analizados las políticas institucionales se centran mayoritariamente en acciones de definición e identificación, pero poco o nada hacia el fomento y protección, en donde son sobre todo la sociedad civil quien ha activado distintas estrategias y alternativas.
- Son muy pocas las políticas que tienen un enfoque integral enfocados en generar entornos favorables para la transmisión y reproducción de conocimientos e innovaciones agroalimentarias, que a su vez contribuyan en el bienestar y estabilidad económica sobre todo de las familias campesinas, y de la economía popular y solidaria a lo largo del sistema alimentario. El solo reconocimiento casi romantizado de la identidad y la cultura sin posicionarla en la reproducción material de la vida familiar y del territorio no es sostenible. Sin embargo, la objetivación mercantil es también un riesgo latente.
- Dentro de la priorización del sujeto de la política, es crítico reconocer el rol y acción de las mujeres y sus saberes, valores, visión y liderazgo, así como las brechas de oportunidades a las que deben enfrentarse. La mayoría de experiencias que

han mostrado sostenibilidad y expansión han sido y están siendo lideradas por mujeres, aún con límites y barreras de acceso mayores que para los hombres (Almeida, 2017).

- El patrimonio cultural inmaterial y en específico los patrimonios alimentarios se entienden como tales no a partir de reconocimientos formales o institucionales, estos pueden venir o no luego, pero su preservación se base en la apropiación social y del sentido y valor de sí que se tenga en el territorio y la sociedad tanto de manera simbólica como material. Solamente en los espacios en los que existe esta apropiación social han podido desarrollarse y mantenerse procesos de fomento, difusión y hasta protección, pues con mucha frecuencia los derechos no nacen a la vida social cuando son proclamados sino cuando la sociedad en efecto los reclama (Grijalva, 2008).
- Aun cuando el enfoque teórico habla de que el patrimonio agroalimentario recoge elementos de identidad a lo largo de todo el sistema alimentario, aún resulta poco evidente encontrar que tales niveles de apropiación sean consecuentes desde los entornos productivos hasta los de consumo, pasando por las estructuras de participación y gobernanza. La gestión territorial se encuentra segmentadas por sectores o ámbitos de la producción a veces hasta aislados y resulta compleja la visión sistémica en la gestión de las políticas y la acción colectiva.
- Un ámbito débilmente abordado es el de la protección —jurídica o social— a los patrimonios agroalimentarios, tomando en cuenta sobre todo su reconocimiento como un bien colectivo y no solamente como una diferenciación o especificidad comercial. Posiblemente lo ya mencionado en cuanto a la débil comprensión sistémica o multifuncional no permite una lectura más amplia de la relevancia y su aporte estratégico para la soberanía alimentaria.
- Pero ante las fuertes vulnerabilidades uno de los más grandes desafíos es el desarrollo y aplicación de mecanismos

concretos que aseguren un ejercicio más efectivo de estos derechos: a la alimentación, a la identidad cultural, al desarrollo sostenible, reconociéndolos como derechos colectivos. Esto implica el fortalecimiento de garantías constitucionales de acceso a la tierra, al agua, a medios de producción, al desarrollo de conocimientos y tecnologías, a mercados, que garanticen el acceso oportuno y permanente de alimentos saludables y apropiados; a través del amparo de instituciones como la Defensoría del Pueblo, o el planteamiento de reformas legales o nuevas leyes que permitan que grupos afectados (como comunidades indígenas, productores campesinos o artesanos, o asociaciones de consumidores) accedan a mecanismos o protocolos para la defensa de derechos y la garantía de la soberanía alimentaria.

Bibliografía

Aguilar, P. (2013). *Cultura y alimentación. Aspectos fundamentales para una visión comprensiva de la alimentación humana*, 11-35. Universidad Autónoma de México.

Almeida, A. (2017). *La reproducción de la vida: entre la autonomía de la chakra y la dependencia del mercado. Análisis de género en el contexto de la economía social y solidaria en comunidades Kichwas de Napo*, 26-30. (Tesis Msc). Quito: FLACSO.

Armelagos, G. (1980). *Consuming Passions. The Anthropology of Eating*, 105-129. Boston: Houghton Mifflin Company.

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador, Art.13.

Contreras, J. (2005). *Alimentación y cultura*, 15-17. Madrid: Ariel.

Goody, J. (1982). *Intentions and remarks. In Cooking, Cuisine and Class: A Study in Comparative Sociology* (Themes in the Social Sciences, pp. 1-9). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511607745.003

Grijalva, A. (2008). *¿Qué son los Derechos Colectivos?*. Quito: UASB.

Ministerio de Cultura y Patrimonio de Ecuador (2013). *De la chacra al fogón.*

Ministerio de Cultura y Patrimonio de Ecuador y FAO Ecuador (2015). *Iniciativa SIPAN – Ecuador Primer Informe de Caracterización de 8 Sistemas Ingeniosos de Patrimonio Agrícola Nacional*. Quito.

Ministerio de Inclusión Económica y Social- Programa Aliméntate Ecuador y FAO Ecuador (2012). *Atlas Alimentario de pueblos indígenas y afrodescendientes del Ecuador*.

Páez, L. (2015). Globalización, soberanía y patrimonio alimentario. *Antropología Cuadernos de Investigación, 15,* 14-20. Quito.

Pereiro Pérez, X. (2003). Patrimonialização e transformação das identidades culturais. En José Portela e João Castro Caldas (Orgs.), *Portugal Chão* (pp. 231-247). Oeiras: Celta.

PIDESC (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Poulain, J.-P. (2002). *Sociologies de l'Alimentation*. Paris: Presses Universitaires de France

Rosset, P. (2011). La Vía Campesina y la Agroecología. En *El libro abierto de la Vía Campesina*.

Los Circuitos Alternativos de Comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina

Andrea Martínez[1]
Érika Zárate Baca[2]

Ecuador dentro de su Constitución proclama la garantía de la Soberanía Alimentaria (Art. 13, 281, 282) como un derecho orgánico al principio del Buen Vivir y a partir del cual ordenar la generación de políticas públicas que fomenten la producción sostenible y sustentable de alimentos, un Sistema Económico Social y Solidario (Art. 281, 283, 276, 288) y la participación ciudadana y organización colectiva (Art. 95 y 96) en los procesos económicos. Se promulgó entonces la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria-LORSA, en la que se aborda el rol estratégico de la comercialización, externa e interna, (Art. 21, 22 y 23), el del consumo (Art. 28, 29, 30 y 31) y la sani-

1 Máster en Desarrollo Local Sustentable en Paris 1 Panteón-La Sorbona, actualmente está cursando el Programa de doctorado de Recursos Naturales y Gestión Sostenible: Agroecología, soberanía alimentaria y bienes comunes, en la Universidad de Córdoba, España. Ha trabajado en docencia universitaria, editorial de revistas académicas, proyectos de desarrollo rural y urbano y gestión de políticas públicas.

2 Máster en Sociología, ha desarrollado proyectos de investigación social en Economía social y solidaria, economía ecológica y políticas culturales. Consultora Internacional con 12 años de experiencia en gestión y análisis de proyectos y políticas de desarrollo sostenible.

dad e inocuidad alimentaria (24, 25 y 26). Con este marco jurídico y de la mano de constantes demandas socio-políticas, económicas y ambientales, el Ecuador —Estado y Sociedad— ha debido generar mecanismos y políticas que acerquen los postulados legales a las realidades agrícolas y alimentarias en el país.

El desarrollo de mercados de productos y servicios agroalimentarios es uno de espacios más desafiantes y disputados en el afianzamiento de esta deseada soberanía alimentaria, y en ello los denominados Circuitos Alternativos de Comercialización CIALCO o mercados de alimentos locales, han tomado parte de esta política cuyo proceso vale la pena analizar. Este trabajo tiene por objetivo presentar un análisis del desarrollo y proyección de los Circuitos Alternativos de Comercialización CIALCO durante los últimos diez años en el Ecuador, buscando plantear un análisis con dos miradas, por un lado el posicionamiento de estos mercados desde los movimientos y organizaciones sociales en busca de alternativas a los modelos de producción y consumo de alimentos excluyentes e insostenibles, y por otro lado, cómo el diálogo sobre mercados de alimentos directos y locales generado entre Estado, en donde se ha incorporado una definición, principios y modelos en la gestión de la política pública hasta la actualidad.

Entre los principales resultados del análisis, se encuentra evidenciar cómo estos circuitos alternativos pueden ser reconocidos como estrategias eficientes de acceso a mercados para las familias productoras de alimentos a través de la generación de ingresos, pero también a través de los vínculos sociales y ambientales que se generan en estos espacios, siendo una opción factible y sustentable para la política pública y la resolución de procesos de "explotación total" estructural en los sistemas agrícolas.

Aproximaciones teóricas y de contexto sobre los circuitos alternativos de comercialización

La población rural representa el 45.26% del total de población mundial, esto es 3397 mil millones de personas (Banco Mundial, 2017).

De esta población aproximadamente existen 500 millones de explotaciones familiares que se dedican a la producción de alimentos (FAO, 2014), sin contar con las explotaciones agroindustriales que representan más de 70 millones en el mundo. En Ecuador la población rural es 5 392 713 habitantes y representa el 37.23% de la población total nacional de esta población el 29.4% se dedica a actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca (INEC, ENEMDU, 2018), siendo las explotaciones familiares, o la agricultura familiar campesina el 75% del total de Unidades Productivas Agropecuarias en el país, ocupando el 17% de la superficie de uso agrícola del país y producen el 60% de los alimentos del país (SENPLADES, 2014, p. 158). Según la información registrada por el INEC, en el 2013, el tamaño promedio de las explotaciones de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), tenía en promedio 3.3 hectáreas, y correspondía al 88% de las UPAs a nivel nacional.

Los mercados de alimentos son el engranaje principal de todo el sistema agroalimentario, pues no solamente conectan la oferta y demanda, sino que concentran o distribuyen ingresos y configuran los espacios urbanos y rurales, sus relaciones sociales y de poder; además de moldear el interés, los enfoques y prioridades en la política pública. El acceso a los mercados desde las agriculturas familiares, sea con cadenas largas, es decir con varios eslabones de actores comerciales o intermediarios, o sea con cadenas cortas o llamados circuitos cortos, generan una estructura a nivel geográfico, económico, y social en los territorios, fortaleciendo o debilitando sus "proximidades geográficas" y sus "proximidades organizativas" y con ello la capacidad de garantizar los derechos a la alimentación, a un ambiente sano y al desarrollo territorial.

La configuración de estos mercados de alimentos, son el resultado de la propia evolución de los sistemas agroalimentarios, los cuales actualmente, se muestran bajo procesos de producción, distribución, comercialización y consumo globalizados con largas cadenas y con modelos estandarizados que han distorsionado estas proximidades geográficas y organizativas que inicialmente tenían los mercados de alimentos locales.

Según el estudio realizado en 2013 por Oxfam, existen 7000 millones de consumidores de alimentos en el mundo, los cuales son abastecidos por 1500 millones de productores, pero solamente 500 empresas controlan el 70% de la oferta de alimentos, de estas 10 son las más visibles para el ojo del consumidor y también por el poder que ejercen. Sus ingresos en conjunto superan 1100 millones de dólares diarios. Estas empresas han ejercido presiones para incidir en los procesos de comercialización de cada país y en sus políticas públicas, controlando y regulando las cadenas mundiales de suministro de alimentos. La tabla 1, presenta un esquema resumen del proceso histórico y la evolución de los sistemas y mercados agroalimentarios globales, que va conjuntamente con la evolución del mismo sistema capitalista.

Tabla 1
Línea de tiempo simplificada de los sistemas agroalimentarios

Primer modelo: entre 1870 a 1914, nacen con la hegemonía de Alemania y su requerimiento de alimentos externos.	**Segundo modelo:** inicia en la década de los 40 bajo el modelo Fordista. Los alimentos y la agricultura son organizados a escala mundial, bajo la premisa de "alimentos baratos" para alimentar a la fuerza de trabajo de las zonas urbanas mediante la agricultura intensiva. Es este periodo se implementan los sistemas "Fast Food" y producciones super intensivas de monocultivos.	**Tercer modelo:** inicia en la década de los 80, llamado régimen alimentario corporativo. Los alimentos son autorregulados por los mercados, donde se promueve la separación de la producción con el consumo de alimentos. Se trabaja bajo la premisa "la distancia o desterritorialización y la durabilidad de los alimentos" bajo la administración de las corporaciones. Los espacios urbanos se reconfiguran hacia modelos de comercialización masivas.	**Cuarto modelo:** a inicios del 2000. Sistema binario entre el modelo globalizado de pocos productos estandarizados para todos los mercados y modelos con propuestas alternativas de consumo local, con alimentos locales y producidos a escalas no globalizadas. A estos mercados se los llama en algunos espacios "Circuitos alternativos de comercialización" y están vinculados a procesos de soberanía alimentaria.

Fuente: McMichael (2015); Friedmann (1995)
Adaptado por las autoras.

A manera de resumen el sistema agroalimentario mundial en la actualidad se caracteriza por:

- Ser un sistema con una directriz de altos rendimientos y uso intensivo de capital, insumos químicos, energía no renovable, paquetes tecnológicos y de ingeniería genética.
- La homogeneización de la producción y consumo de alimentos: reducción de la diversidad biológica a la producción de pocas variedades altamente productivas, nueve especies concentran el 75% del consumo mundial (FAO, 2017).
- La concentración del sistema agroalimentario. A pesar de que la agricultura ocupa más de mil millones de familias, el 25% de los productores controla los dos tercios de la producción y el 90% del comercio alimenticio lo realizan seis empresas.
- La globalización enfocada en el crecimiento del comercio internacional, la globalización de las inversiones y las actividades de producción, procesamiento y distribución, y la expansión del modelo occidental de consumo. Gran concentración del sistema de distribución mediante los supermercados, cuya participación en la oferta de alimentos en la última década ha pasado del 20 al 50% (MAGAP, 2012).

En este contexto se mantienen mecanismos para la acumulación de capital a partir de la explotación a las agriculturas familiares y territoriales, según Piñero (1994), una de esas formas es implantar modelos de mercado por medio de los cuales se subordina el trabajo y la economía familiar de los campesinos a los intereses de los centros de poder. Los mercados son los mecanismos mediante los cuales se integra a las familias campesinas al modo dominante de producción, y se reproducen las prácticas, relaciones, valores y formas de acumulación y gestión de los recursos por una gran parte de las familias productoras en sus estrategias de producción y comercialización de alimentos y sus relaciones comunitarias (Carámbula *et al.*, 2017). Es aquí, donde se hace evidente la explotación y exacerbación del mo-

delo de acumulación y exclusión, pero es también en donde surgen alternativas, normalmente desde la acción colectiva y la organización social. Así surgen mercados con nuevas estrategias de organización e intercambios, permitiendo la inclusión de los actores "normalmente marginados", productores o consumidores.

Kebir y Torre (2012), señalan que existen otras características a analizar en los mercados o circuito cortos de alimentos, como la proximidad geográfica y la proximidad organizativa. La proximidad geográfica es activada cuando el mercado pone en relación directa a consumidores y productores, esto involucra la conformación de nuevas prácticas innovadoras de los productores familiares campesinos involucrando a consumidores principalmente urbanos en un proceso de cambio y nuevos usos territoriales. Por otro lado, la proximidad organizativa, generada por los mercados directos y locales, promueve relaciones de pertenencia y relaciones de proximidad e identidad. En las relaciones de pertenencia los actores comparten acciones comunes en torno a prácticas de innovación y cooperación y facilitan la creación de redes territoriales y se desarrolla una misma lógica "un mismo idioma" en el uso de recursos, rutinas, símbolos, valores, etc.

Por otra parte, Salais y Storper (1993, citado en Amemiya *et al.*, 2008), señalan que los circuitos cortos son "un convenio de calidad" viable ante la falta de respuesta de los mercados "standard" o convencionales, y que se encuentran en el nivel del "mundo interpersonal" de los sistemas de producción, asociado a un convenio de calidad negociada entre los agentes económicos. Usualmente, existe un nivel de incertidumbre entre los agentes económicos ante la capacidad de responder efectivamente ante las necesidades del otro. De esta manera, se generan *vínculos interpersonales* cuando se abren espacios de negociación ante las características de los alimentos en el tema de calidad, conformando nuevas expresiones económicas sobre una economía de mercado.

En la tabla 2 se muestra cómo las cadenas largas (con muchos intermediarios) configuran espacios de comercialización individuales en donde no se generan vínculos sociales-organizativos fuertes

o proximidades geográficas u organizativas. No se pueden visibilizar las realidades productivas, comerciales y sociales locales, pues al pasar por largas cadenas, el consumidor pierde toda la información del origen de los alimentos y desaparecen las posibles interrelaciones que sí pueden desarrollarse a través de los circuitos cortos (intercambios de conocimientos, saberes locales, culturales, ambientales) y toda posibilidad de negociación de la calidad.

Tabla 2
Tipologías de configuraciones territoriales a través de la comercialización

	Proximidad Geográfica DÉBIL	**Proximidad Geográfica FUERTE**
Proximidad organizativa DÉBIL	Cadenas LARGAS de aprovisionamiento de alimentos con relaciones perdidas (consumidor-productor) Ejemplo: Venta en mercados internacionales o cadenas internacionales	Cadenas CORTAS de abastecimiento con relaciones indirectas (consumidor-productor) Ejemplo: Puntos colectivos de venta, ventas en supermercados locales, ventas con intermediarios
Proximidad organizativa FUERTE	Cadenas CORTAS de aprovisionamiento con una distancia de relaciones Ejemplo: Ventas online, ventas en catálogo, tiendas con enfoques de comercio justo, orgánicas.	Cadenas CORTAS con relación directa Ejemplo: Mercados de productores, canastas de productores, Provisión a HORECAS (Hoteles, restaurantes, cafeterías y catering)

Fuente: Kebir y Torre, 2012.
Adaptado por las autoras.

Análisis del desarrollo de CIALCO en Ecuador durante los diez años de la LORSA

Frente a los escenarios agroalimentarios globales y en respuesta al contexto de crisis neoliberal y sus impactos socio económicos en Ecuador, han surgido distintas alternativas de mercados, impulsadas sobre todo desde organizaciones sociales, así como, iniciativas con participación del Estado. Estos esfuerzos se han enfocado en forta-

lecer las economías rurales campesinas a partir de su vinculación en mercados, basados en la valorización del rol la producción campesina, en garantizar el acceso a alimentos de calidad y consolidar sistemas productivos sostenibles. Ferias campesinas y ciudadanas, canastas de consumidores, tiendas campesinas, compras públicas a organizaciones campesinas, exportación bajo normas del comercio justo, son algunas de las modalidades de comercio que se constituyeron a partir de las premisas de garantizar la proximidad geográfica u organizativa de los territorios, durante los últimos años.

En el país, las iniciativas de los mercados locales autogestionados surgen en los años ochenta y a mediados de los noventa, a través de redes de productores organizados, sobre todo en la región de la sierra sur y centro, ante una necesidad de encontrar acceso a la redistribución de la riqueza y la renta, casi inalcanzable con el modelo político-económico predominante. De esta manera, los mercados de alimentos locales construidos en el país, en su inicio mercados campesinos, son una manifestación tomada por las organizaciones campesinas para resolver o aliviar los efectos de las crisis capitalistas y generar procesos de apoyo ante la ausencia del Estado en todos sus niveles.

En medio de una estructura propia del sistema capitalista en Ecuador, estos mercados surgieron como *espacios de acceso* para la producción y empleo de las familias campesinas, de sus organizaciones y para los consumidores a bienes públicos que se requieran para su gestión: espacios públicos, información, infraestructuras. Este acceso y demanda de bienes públicos empieza a generar una nueva dinámica de mercados en torno a las relaciones de proximidad organizativa y geográfica, en tal sentido se produce un proceso de "disrupción" ante la hegemonía neoliberal, en donde emergen comunidades indígenas, campesinas y de consumidores, organizados como comunidades de resistencia, a partir de lo cual se crea un segundo nivel de articulación desde la sociedad civil con el Estado pues el desarrollo de estos nuevos mercados empieza a visibilizarlos, ante un escenario social y económico que les mantenía ocultos.

La incidencia y demanda para el acceso a bienes públicos, se vuelve una estrategia para impulsar a que los actores políticos, incluyan en las agendas locales acciones en favor de las familias campesinas en otros ámbitos como la asignación de presupuesto, la asistencia técnica, normativas técnicas diferenciadas, entre otras. Por ejemplo, a inicios del 2000, pequeños productores de las parroquias periurbanas de Cuenca, logran negociar puestos de venta en algunos mercados municipales de la ciudad, de la misma forma aparecen varias ferias campesinas, como la feria Jambi Mascari de la UNORCAC en Cotacachi, la feria de la Asociación Mushuc Pakarina, en Gualaceo, la feria de la Asociación de Productores Agroecológicos del Austro en Cuenca, la feria de la Asociación Chuya Mikuna en Cañar, o la feria de la PACAT, en Ambato; todas ellas logran gestionar apoyos desde los gobiernos locales y de ONG (MAGAP, 2012) desde el uso de espacios públicos hasta la dotación de equipamientos e infraestructura.

De esta manera, los productores familiares, logran generar un "acceso político" hacia la instancia del estado local, y posteriormente con el estado central; a través de la estrategia de los CIALCO. En la figura 1, se muestra un resumen del proceso generado por los productores pioneros de los mercados locales. Se puede decir que ellos iniciaron un proceso de ruptura de la dependencia a las estructuras comerciales establecidas, y han materializado los paradigmas de una economía social y solidaria. La disrupción que genera los CIALCO ha impulsado la participación de otros actores como el Estado y los consumidores y la búsqueda de estructuras políticas y técnicas que permitan la sostenibilidad y ampliación de estas iniciativas.

Por otro lado, luego de la crisis de los noventa y la dolarización del país, los movimientos sociales y en su mayoría campesinos, empiezan a demandar al Estado, los requerimientos sociales que se habían desvanecido luego de la aplicación de los modelos neoliberales. Ante las presiones sociales el Estado central empieza a recoger estos requerimientos y a incorporar ciertas acciones en su cuerpo normativo a través de la Constitución y posteriormente con la pro-

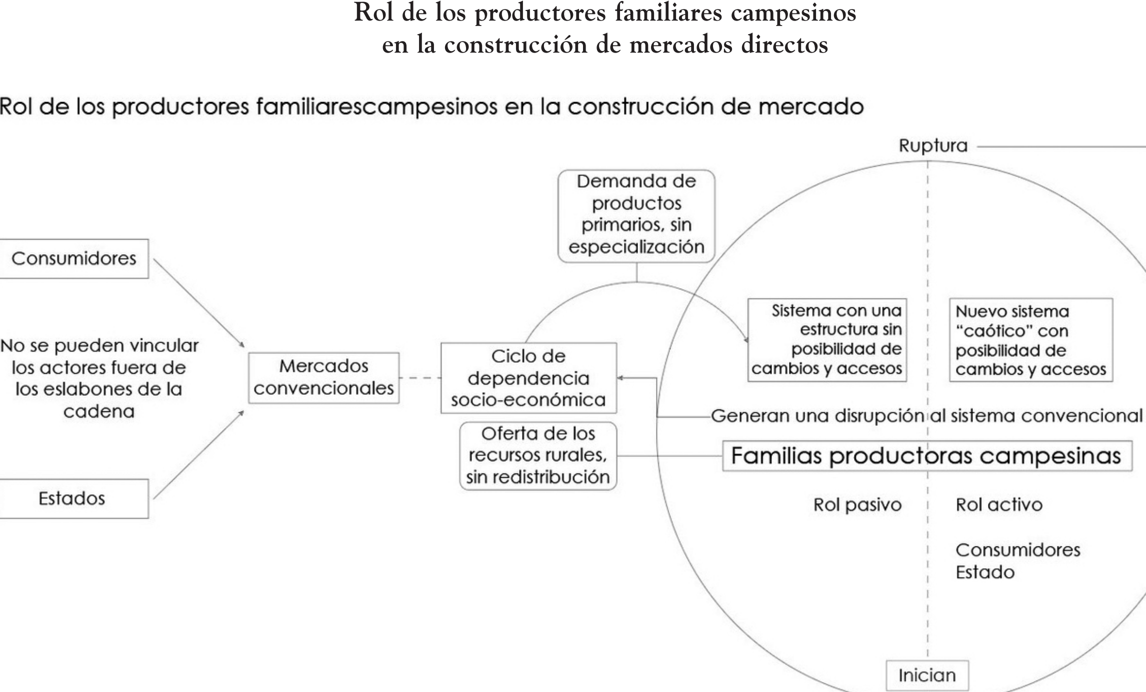
mulgación de leyes orgánicas de Soberanía Alimentaria y de Economía Popular y Solidaria, que incluyeron varias políticas agrarias a favor de la agricultura familiar, el desarrollo territorial y la soberanía alimentaria, generando la base jurídica para que las organizaciones de productores puedan "demandar" los derechos acordados.

En octubre de 2009 desde el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, MAGAP[3] y con la asesoría de ONG y organizaciones sociales, se impulsa la creación de un grupo de trabajo conformado por representantes de la institucionalidad pública y de la sociedad civil. Para entonces los circuitos alternativos eran aún poco conocidos a nivel estatal sin una base estadística de su efectividad. Se proponía desde estos espacios, nuevas reflexiones como la recuperación de prácticas ancestrales de circulación e intercambio, la agroecología o economía social y solidaria e incluso la conservación de ecosistemas sensibles.

La conformación de este grupo de trabajo, y sus diálogos con las organizaciones sociales, que ya venían impulsando mercados locales o alternativos, impulsó la identificación, conceptualización y definición de líneas de fomento para su instrumentalización en las políticas públicas de estos CIALCO. En el año 2012, se realiza desde el MAGAP el estudio *Circuitos Alternativos de Comercialización. Estrategias de la agricultura familiar y campesina. inventario, impacto, propuesta.* El estudio recoge, categoriza y analiza distintas experiencias de organización social para el desarrollo de mercados alternativos y empieza a afianzar la definición de Circuitos Alternativos de Comercialización, como sistemas propios de economías campesinas que no se leen desde las lógicas monolineales de la cadena agroproductiva y que se integra la diversidad de los sistemas productivos y sus conexiones en y desde los territorios.

3 Actualmente Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG.

Figura 1
Rol de los productores familiares campesinos en la construcción de mercados directos



Fuente: Realizado por autoras

Esto permitió profundizar o posicionar una definición de "alternatividad" de estos circuitos como mecanismos que dentro de las mismas acciones de intercambio buscan superar las distorsiones del mercado tales como: precios justos, proximidad y reducción de la intermediación, acceso a información de mercado, garantía de calidad, inocuidad y nutrición de los alimentos, vinculación a sistemas de compras públicas, garantía de procesos productivos sostenibles, reconocimiento de saberes ancestrales y valoración de los patrimonios culturales, entre otras; ampliando de esta manera la visión solo de alternatividad geográfica a través de los circuitos cortos.

En esa misma línea a manera de resumen, la realidad de la comercialización campesina presentaba las siguientes características:

- Desarrollo de al menos cinco tipos de CIALCO en Ecuador: Ferias Campesinas, Tiendas campesinas o especializadas en productos campesinos, Canastas, Compra Pública, Exportación asociativa campesina.
- Número de experiencias, número de productores y montos de venta, se obtuvo la siguiente información, como se detalla en tablas 3 y 4.
- El desarrollo de las experiencias generalmente descansa en la organización campesina y/o de consumidores; genera y resulta de procesos de auto-organización de la sociedad
- Con diferentes matices, existe un interés creciente de los consumidores por productos más sanos y limpios de químicos; en algunos casos, la exigencia de productos orgánicos o agroecológicos supone también su certificación.
- Cada una de las modalidades se adapta a diversos tipos de productores y dinámicas de consumo, por lo que cada modalidad demanda niveles diferentes de organización y profesionalización comercial.
- El trabajo y gestión de los CIALCO está mayoritariamente en manos de las mujeres.
- Finalmente, el desarrollo de las diferentes modalidades refleja diversas dinámicas ecosistémicas y agrarias regionales.

En efecto, se observa un mayor desarrollo de las ferias campesinas o de las canastas comunitarias en la Sierra, caracterizada por sistemas de producción más pequeños y diversificados y orientados hacia el mercado interno, mientras la Costa —e incluso la Amazonía— tiene a su haber una larga historia agroexportadora.

Tabla 3
Números de experiencias y de productores, y montos de venta

Experiencias	No. experiencias	No. Productores	Montos de venta
Ferias campesinas	87	6365	5 301 405
Canastas de consumidores	13	222	128 838
Tiendas campesinas o de productos campesinos	18	6869	3 195 134
Compras públicas	4	415	7 923 991
Exportación campesina	19	9014	36 902 131
Total	141	22 885	53 451 499

Fuente: MAGAP, 2012

Tabla 4
Resultados generados por los CIALCO

Impacto	Feria	Tienda	Canasta	Compra pública	Exportación
Incremento del precio al productor	Más del 27 a 100%	De 11 a 33% granos y 40 al 73% animales menores	No tan significativo	Más del 43%	Más del 30%
Incremento de ingresos agropecuarios familiares	Entre 32 y 54%	Más del 17%	De 4,2 a 5,9%	Más del 27%	Más del10%
Porcentaje del precio al consumidor recibido por el productor	100	50 a 70	50 a 90	65	31

Fuente: MAGAP, 2012

Esta dinámica motivó, en el marco de las reestructuraciones institucionales de Estado y en el caso del MAGAP, la creación de la Coordinación General de Redes Comerciales, al tiempo que diseñan también otros procesos estatales de desconcentración de competencias hacia los gobiernos locales, definido en muchos casos, como unidades de fomento productivo y de la economía popular y solidaria en los gobiernos provinciales, la gestión de espacios de comercialización en los municipales y el fortalecimiento de capacidades en los parroquiales. Es así que se plantea una gestión de la política pública para mercados alternativos en las siguientes líneas:

- La gestión territorial para la implementación de CIALCO, traducido al desarrollo de capacidades institucionales, para los estamentos competentes para ello: MAGAP, IEPS, GAD provinciales, municipales y parroquiales con un enfoque de pertinencia territorial, para el diseño propuesta de mercados, implementación y seguimiento.
- Programas de desarrollo de capacidades técnico asociativas para la gestión comercial, innovación y emprendimiento para sistemas productivos en economías campesinas.
- Diseño de políticas diferenciadas que impulsen, protejan y consoliden los sistemas productivos de la agricultura familiar campesina y la estabilidad de los CIALCO.

Aún con estas propuestas técnicas o discursivas de los mercados alternativos, no se logró mejorar situaciones estructurales adversas para estas familias de productores dentro de la política pública, por ejemplo: la invisibilización, dispersión o mal comprensión del sujeto Agricultura Familiar Campesina AFC, las particularidades de sus sistemas productivos y la relevancia de su actoría para alcanzar una verdadera "soberanía" en los procesos, de manera que cualquier intervención técnica o política responda con pertinencia y oportunidad a sus contextos.

Impactos actuales en las políticas públicas y nuevos retos a trabajar

Como se mencionó un aspecto estratégico para la política pública es el reconocimiento de la Agricultura Familiar Campesina y su rol en la soberanía alimentaria del país, así como, el impacto en la conservación e innovación de sistemas de producción, organización y consumo agroecológicos, a partir de los cuales surgen otros mecanismos de relacionamiento, intercambio y organización social, económica y ambiental.

Tabla 5
Número de CIALCO hasta el 2018

Provincia	No. CIALCO	No. Productores	Provincia	No. CIALCO	No. Productores
	267	8939			
Carchi	5	408	Bolívar	16	467
Esmeraldas	11	817	Guayas	9	412
Imbabura	10	407	Los Ríos	8	229
Sucumbíos	8	460	Santa Elena	8	329
Napo	11	285	Azuay	32	447
Orellana	7	380	Cañar	16	324
Pichincha	21	448	Morona Santiago	4	390
Chimborazo	14	375	El Oro	5	287
Cotopaxi	8	303	Loja	8	375
Pastaza	3	251	Zamora	14	326
Tungurahua	9	187	Galápagos	8	178
Manabí	27	583	Santo Domingo	5	271

Fuente: MAG, 2018

La definición y la gestión de CIALCO dentro de las políticas del estado, surgió del reconocimiento de prácticas y experiencias territoriales y organizativas concretas.[4] Así, durante menos cinco años, se

4 Actualmente el MAG, cuenta con una nueva estructura orgánica y la Coordinación General de Redes Comerciales es parte de la Subsecretaría de

mostró un impulso a varios procesos para la implementación, fortalecimiento de CIALCO, con mayor o menor fuerza en relación al posicionamiento político dentro del gobierno, pero siempre a partir de modelos de gestión territoriales basados en la organización social existente, de ahí que se pueden ubicar territorios con una mayor difusión de estos espacios y otros en los que su implementación ha sido menos fluida, como se mira en la tabla 5 y 6, hasta abril de 2018 se registraron y acompañaron, desde el MAGAP alrededor de 300 CIALCO, la mayoría desarrollados en provincias de la sierra, y un interesante incremento en provincias costeras como Manabí y Esmeraldas pos terremoto, en las que los CIALCO significaron no solo un mecanismo de atención a la emergencia sino uno de reactivación económica.

Tabla 6
Modalidades de CIALCO gestionados

Ferias	Canastas	Pie de finca	Tienda	C. Pública	Exporta	HORECA	Agroturismo
61%	14%	3%	9%	0.5%	4%	4%	3.5%

Fuente: MAG, 2018

Otro aspecto crítico, además de impulsar la apertura de nuevos mercados, es la garantía de condiciones para su sostenibilidad. No basta con la sola apertura de un espacio o la dotación de equipamiento para que la comercialización sea estable y representativa para la economía campesina (FAO, 2016). La mayoría de estos CIALCO se encuentran en una fase de implementación y crecimiento y otros en fase de consolidación, lo que demanda la existencia de políticas diferenciadas y que atiendan además de las capacidades territoriales, el diálogo interinstitucional y el diseño de incentivos tributarios y financieros diferenciados para la AFC, el impulso a sistemas de innovación productiva y de comercialización que se adapte a nuevas dinámicas y requerimientos desde los consumidores, y propiciar una mayor participación, organización y articulación social.

Agricultura Familiar Campesina.

Uno de los mecanismos propuestos con ese propósito, se encaminaron hacia la identificación, reconocimiento y visibilización de los agricultores campesinos y su producción, se crean mecanismos de registro e identificación como es el caso de Registro y Sello de la Agricultura Familiar Campesina,[5] que permita visibilizar la producción familiar campesina y su aporte en el alcance de la soberanía alimentaria, además su vinculación a mercados y desarrollar una caracterización sectorial y territorial para el direccionamiento de políticas de apoyo (MAG, 2019).[6]

Tabla 7
Avances y limitaciones de los CIALCO para la AFC en Ecuador

Relaciones generadas	Avances	Debilidades
Proximidad geográfica	230 CIALCO desarrollados en todo el país con 7 modalidades adaptadas a modelos de producción de la AFC (actualizado a información MAG 2019 con procesos de validación y georreferenciación). Estos espacios fortalecen la capacidad de acceso y abastecimiento de alimentos en todo el país y no solamente en los polos de comercialización. Impulso a la territorialización de la política a partir de ordenanzas para promover la comercialización local. Incorporación de nuevos actores sociales de los sistemas alimentarios: consumidores organizados, Universidades y centros de investigación, cocineros y sector turístico, salud pública.	Gobierno central: Desarticulación entre instituciones competentes, presupuestos limitado, poco interés de los tomadores de decisión pues se sigue comprendiendo a los CIALCO bajo la estructura "standard" o convencional de los mercados de alimentos. Las políticas redistributivas no llegan a los territorios rurales en el acceso a factores de producción. A nivel local pueden encontrarse muchas ordenanzas favorables con poco nivel de ejecución. La producción de alimentos aún es considerada secundaria, en función a otros requerimientos de las ciudades y regiones. Sociedad civil: propuestas dispersas y organización social agotada en demandas dispersas.

5 Institucionalizado mediante el Acuerdo Ministerial N°. 228, de diciembre de 2017.

6 Referencia en https://bit.ly/2tTj7oz

Proximidad organizativa	A nivel general, construcción de procesos de pertenencia e identidad mediante la comercialización asociativa. El desarrollo de CIALCO ha permitido a familias productoras generar contactos y vínculos con otros espacios fortaleciendo su autonomía frente a los mecanismos de intermediación tradicional y fortaleciendo sus procesos de gestión de alimentos familiares (soberanía alimentaria). Redes territoriales como mesas interinstitucionales y de consumidores que se articulan y generan procesos locales autónomos.	El fomento a la asociatividad por parte del Estado no supera la visión de "formalización jurídica" y en muchos casos termina ahogando el espíritu asociativo en la extrema burocracia. Las barreras de acceso y estabilidad para los mercados campesinos no han encontrado mecanismos de superación. Las regulaciones sanitarias están en extremo divorciadas o distorsionadas a la realidad campesina, o de las EPS, siendo instrumentos de exclusión para las mismas. Relaciones organizativas con estructuras de poder sin igualdad de género así como débil capacidad de reposicionamiento generacional.
Vínculos generados y valores contemplados	A nivel general, los mercados agroecológicos proporcionan nuevas percepciones de calidad y de negociación. Se abre un valor de nutrición y salud de las personas (productores y consumidores)	Comprensión estatal sobre los procesos de producción y gestión de producción sustentable, como la agroecología. Controles sanitarios en función de los sistemas agroalimentarios convencionales, con una demanda de calidad "standard" basado en modelos externos que no corresponden a las realidades locales y a las mismas propuestas de desarrollo sustentable, aclamados por Naciones Unidas.

Fuente: Autoras

La gestión de CIALCO para la AFC, ha propiciado el desarrollo de otras proximidades geográficas, organizativas, interpersonales, (ver tabla 7), así mismo se evidencian debilidades, sobre todo en la política pública, en dos aspectos fundamentales: a) la sostenibilidad de la gestión territorial o los avances al no existir políticas locales o nacionales sostenidas, más allá de la voluntad política o la gestión técnica puntual y b) la débil participación o reconocimiento de la

autonomía y representación de la organización social, que permita la estabilidad de las acciones impulsadas.

Esto evidencia como los modelos de intervención pública, sea a nivel central o a nivel local en muchos casos no lograron superar la tensión de una política pública para la alimentación o una para la productividad agropecuaria, este oscilamiento binario de la política agroalimentaria, no ha permitido que los procesos sociales incorporados en la política pública tengan un real soporte y fortalecimiento, y más bien se observa un debilitamiento y agotamiento de los mismos. Si bien hablar de soberanía alimentaria, sistemas agroalimentarios, circuitos cortos de comercialización, son términos con apropiación discursiva, esto no logrado "trascender" operativizarse o territorializarse con incentivos fuertes para la Agricultura Familiar Campesina, manteniendo los problemas estructurales de este sector, y alejando las demandas sociales que dieron vida a estos procesos.

Es así que los retos que quedan por gestionar en la política pública son más intensos en relación las debilidades del propio sistema, las estructuras de poder territoriales o transnacionales y a los nuevos requerimientos en la provisión de alimentos y en el acceso a ellos:

- Es imperante pensar que la producción de alimentos requiere de proximidades entre producción y consumo, es decir una reaproximación (localización y estacionalidad), que no se limita solo a distancias geográficas, sino también simbólicas, organizativas y políticas.
- La construcción de nuevas agendas de políticas rurales territorializadas (descentralizadas) y sustentables, sin el paradigma productivista y superando la sola promulgación de leyes, normas, ordenanzas y enfocando los esfuerzos en la operativización de las mismas.
- Fortalecer la naturaleza social de los mercados incorporando principios de sustentabilidad, nutrición, regeneración, eficiencia e inclusión.

- El reforzamiento de la autonomía organizativa y participación de la sociedad civil en los distintos ámbitos de una política pública para la soberanía alimentaria, impulsando la aparición de nuevas redes de actores locales y nuevos paradigmas.
- Proponer al consumo como herramienta de control social "consumo político", rechazando o premiando con la compra productos de un sector, empresa con base a la justicia social, salud ambiental, seguridad jurídica y economía local y autónoma.

Conclusiones

La incorporación de la promoción de CIALCO en los planes de desarrollo nacional y territoriales, así como la creación de una institucionalidad a nivel central desde el MAG y IEPS y en algunos GAD, puede ser leído como la institucionalización de una política diferenciada para la AFC. Sin embargo, la sola enunciación programática o la gestión territorial sectorial no es suficiente y es evidente que incluso los CIALCO que se han desarrollado en los últimos años, carecen de sostenibilidad si no se atiende la carencia de políticas integrales y diferenciadas como: educación, salud, vivienda, así como mecanismos administrativos para mercados: procesos administrativos de compra pública, registro y acreditación de asociaciones, certificaciones de calidad e inocuidad, registros y tributación, acceso a recursos financieros, investigación, innovación y asistencia técnica contextualizada en los territorios con acceso a presupuestos.

Es importante la construcción de mercados eficientes y operativamente viables, sin embargo con la Soberanía Alimentaria en el horizonte, el reto es aún mayor, para armonizar políticas públicas de desarrollo productivo que respeten e incorporen las estructuras de participación y configuración social. Los CIALCO son estrategias de mercado que "impactan" y "se impactan" en la autonomía y participación social para la reducción de barreras y mecanismos de exclu-

sión y marginación, de ahí que es importante el reconocimiento de la autonomía creada por los actores y redes locales cuando desarrollan reglas innovadoras para sus interacciones de mercado.

La operatividad de los CIALCO se fundamenta en valores sociales de proximidad y democracia en las relaciones entre productores y consumidores, esto los vuelve también espacios para la re-significación de principios como la definición de la alimentación como ejercicio de soberanía y derechos y no solamente como mercancía, y a partir de ello resignificar el rol de los productores, de los consumidores, de la política agroalimentaria y la participación social colectiva.

Los CIALCO son construcciones colectivas complementarias, que generan un impacto no solamente a los productores y sus sistemas de producción sino a todos los actores del sistema alimentario pero su tratamiento no puede ser aislado o como una política solo centrada al comercio y desligada de los otros elementos del sistema.

Ecuador tiene avances importantes a nivel público y organizativo por parte de organizaciones de productores o consumidores en la generación de CIALCO, pero estas propias acciones al ser dispersas, desconectadas o incipientes, ponen en riesgo su sostenibilidad y no se puede mostrar los avances de manera conjunta para procesos de posicionamiento público y privado. El país aún no ha incluido una reflexión profunda del estado de su soberanía alimentaria y de los posibles escenarios en las próximas décadas ante las crisis económicas recurrentes, el cambio climático, el relevo generacional, las brechas de género, la degradación de recursos naturales; a partir del rol que los mercados pueden y de hecho juegan tanto para su contención de estas crisis o su acentuamiento.

Bibliografía

Amemiya, H., Benezech, D., & Renaul, M. (2008). Les circuits courts: Un “monde de commercialisation” interpersonnel? En Marechal Gilles, *Les circuits courts* (pp. 113-123), Educagri, Francia. Recuperado de: https://bit.ly/31SRQ2a

Banco Mundial, Estadísticas. "Población Rural: 1960-2015". Recuperado de: https://bit.ly/2QfHogi

Carámbula, M., Machado A. (2017). Canales de comercialización y niveles de satisfacción de los productores de Los Arenales y Migues. Canelones. Uruguay. En: Felipe Bravo, *Universidad, agricultura familiar y políticas públicas. Reflexiones y diálogos sobre extensión, comercialización y el vínculo entre la universidad y las organizaciones campesinas para la generación de políticas públicas en la agricultura familiar* (pp. 129-144). Santiago de Chile: Maval.

FAO/INRA (2016). Innovative markets for sustainable agriculture – How innovations in market institutions encourage sustainable agriculture in developing countries, by Loconto, A., Poisot, A.S. & Santacoloma, P. (eds.) Rome, Italy. 81-94

FAO (2014). Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política, by Salcedo, Salomón y Guzmán Lya. Santiago de Chile, Chile. 35-37

Friedmann, H. (1995). The International Political Economy of Food: a Global Crises. *International Journal of Health Services*, 29-57. Baywood.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC-. Censo de población y vivienda. Recuperado de: https://bit.ly/2SFSRXa

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC-, ENEMDU (2018). Encuesta Nacional de empleo, desempleo y subempleo. Recuperado de https://bit.ly/38q9cWv

Kebir, L., & Torre, A. (2012). Geographical proximity and new short supply food chains. En L. Lazzeretti (Ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe, Concepts, Measures, and Comparative Case Studies* (pp. 328-334). New York: Routledge.

Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acultura y Pesca (2012). "Circuitos Alternativos de Comercialización. Estrategias de la agricultura familiar y campesina. inventario, impacto, propuesta", Quito-Ecuador, 41-79.

_____ (2018). "Informe de gestión CGRC". Documentos de trabajo, Quito-Ecuador.

McMichael P. (2015). *Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias.* México: Universidad Nacional Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa.

OXFAM (2013). "Tras la marca. El papel de las 10 grandes empresas de alimentación y bebidas en el sistema alimentario", Informe 166, 1-60.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017). "El Estado Mundial de la Agricultura y la alimentación. Aprovechar los sistemas alimentarios para lograr una transformación rural inclusiva". FAO, Roma, 14-26. Recuperado de: https://bit.ly/2SLrCdJ

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. "Agricultores familiares: Alimentar al mundo, cuidar el planeta". FAO. Recuperado de: https://bit.ly/2UQsT5K

Piñero D. (1994). *Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del Noreste de Canelones*. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay, Serie Documentos Técnicos de Apoyo, 11. Convenio CEDESUR-CISS. Montevideo.

Salais, R., & Storper, M. (1993). Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 138-140. Paris: Ed de l'EHESS.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2014). "Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza", 158-174. Quito-Ecuador, 1ra. Edición.

Relación entre obesidad y el ambiente alimentario en tres cantones de la Sierra norte del Ecuador

Pablo López Proaño[1]
Fabián Muñoz[2]

Introducción

El artículo 13 de la Constitución Política del Ecuador enfatiza que "las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales". Sin embargo, este enunciado

1 Médico con Maestría en Alimentación y Nutrición Humana. Docente de la Carrera de Nutrición y Dietética de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), investigador del grupo "Sistemas Alimentarios Sustentables" (PUCE), miembro de la Campaña de Consumo de Comida Sana ¡250 mil familias Ecuador! Consultor e investigador en proyectos de salud, nutrición, alimentación y actividad física.

2 Ingeniero Estadístico con maestrías en Comunicación con mención en Opinión Pública y en Visual Analytics and Big Data. Es consultor estadístico, especializado en encuestas por muestreo, análisis multivariado, comunicación y visualización de datos. Ha colaborado con varios equipos de investigación en salud y nutrición. Es también docente universitario en estadística aplicada y gerente de la consultora Visor Análisis Estadística Cía. Ltda.

tiene algo más de especificidad, en cuanto a quién y cómo se ejerce la soberanía alimentaria, en el artículo 281 al señalar que "La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente". Con este propósito el Estado deberá "Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria".

Por su lado, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), vigente desde 2010, en el artículo 27, referente al incentivo al consumo de alimentos nutritivos, de forma expresa manifiesta que:

> Con el fin de disminuir y erradicar la desnutrición y malnutrición, el Estado incentivará el consumo de alimentos nutritivos preferentemente de origen agroecológico y orgánico, mediante el apoyo a su comercialización, la realización de programas de promoción y educación nutricional para el consumo sano, la identificación y el etiquetado de los contenidos nutricionales de los alimentos, y la coordinación de las políticas públicas.

A pesar del marco constitucional señalado y la existencia de un orden jurídico e instancias gubernamentales constituidas para canalizar los principios y cumplir los enunciados de la Constitución y la ley, la realidad es que la gran mayoría de los ecuatorianos no se alimenta de forma saludable. La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT (INEC/MSP, 2012), muestra que los alimentos que deberían formar parte de la dieta diaria de los ecuatorianos se hallan ausentes y las dietas no se acercan a las recomendaciones señaladas por organismos como la Organización Mundial de la Salud. Se halla bien documentado que el consumo de frutas y verduras, por ejemplo, consumidas por lo menos en 5 porciones al día, aportan una gran variedad de nutrientes como vitaminas y minerales, son ricos en fibra dietética, y por lo tanto asociadas con un menor riesgo de obesidad y enfermedades cardiovasculares (Slavin & Lloyd, 2012).

Estos alimentos también aportan fitoquímicos como antioxidantes, fitoestrógenos y sustancias anti-inflamatorias, compuestos que se hallan relacionados con disminución de la presión arterial sistólica, disminución del colesterol LDL, reducen la formación de la placa de ateroma y contribuyen, por una serie de mecanismos celulares, a la salud de las personas (Ruxton *et al.*, 2006). En este sentido, las nuevas Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (MSP/FAO, 2018) del Ecuador, acorde con la información científica actual, señalan que el consumo de frutas y verduras deberían ocupar aproximadamente la mitad de cada tiempo de comida, no obstante la información reciente muestra que los ecuatorianos apenas llegan a consumir en promedio entre 2 a 3 porciones al día. Por el contrario, el consumo de bebidas azucaradas, ampliamente identificadas como responsables del incremento de ingesta de energía, peso corporal y de severos trastornos metabólicos como diabetes y dislipidemia (Vartanian *et al.*, 2007), alcanzan en los ecuatorianos los 272 ml/d de consumo promedio, es decir, algo más de un vaso de bebidas con azúcar al día (INEC-MSP, 2012).

Por lo expuesto se puede sentenciar que el alimento, indispensable para el mantenimiento de la vida, muestra también un lado obscuro y no muy apetecible. Efectivamente, la comida de la actualidad, también conocida como dieta de la modernidad, parece llevarnos al camino de la enfermedad no solo desde el punto de vista de la salud del individuo, sino también de la afectación ambiental que esto significa y la perdida de la soberanía alimentaria. Esta realidad ha sido muy bien representada por reconocidos activistas defensores de la agricultura ecológica como Berry, quien sentenció que "comer es un acto agrícola" (Berry, 2013, p. 215).

La forma en que se alimentan las personas y el tipo de dieta que adoptan, da cuenta de los procesos productivos que estuvieron detrás y por consiguiente, conscientes o no, los consumidores son partícipes de los modelos agrícolas imperantes. En buena parte, la dieta moderna, cargada de calorías, azúcares, grasas y productos aña-

didos, reflejan una participación importante de modelos agrícolas altamente industrializados, con desmedido uso de recursos, basados en monocultivos y por ende poco sostenibles. Lo paradójico del asunto, es que la decisión sobre lo que comemos y cómo nos alimentamos se halla en otras manos, en lugares muy distantes y alejados de la abrigada y acogedora cocina del hogar. La industria de los alimentos, precede y preside los comportamientos alimentarios modernos.

La identidad alimentaria de los pueblos va perdiendo terreno ante la imposición homogenizante de las empresas agroindustriales que deciden la dieta de las personas, y como bien lo sentencia Aguirre "la industria de los alimentos no hace alimentos para comer, hace alimentos para vender" (2007, sp). En un proceso paulatino, sostenido y dominante, los consumidores van perdiendo la capacidad de decisión, la comida se ha vuelto un acto impositivo que coarta la libertad de reflexión sobre los alimentos y por lo tanto se transforma en una condición no democrática.

La antítesis de lo narrado es el paradigma central de soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria busca por el contrario formas de producción más sostenibles, promueve la reconversión de los procesos productivos convencionales hacia modelos agroecológicos y diversificados. Incentiva a su vez la práctica de dietas tradicionales locales en aras de superar los problemas ligados con la "mala" comida y sus manifestaciones: desnutrición, anemia, obesidad. Existe información documentada que las alternativas agroecológicas mediante la integración de cultivos y animales, y la implementación de sistemas agroforestales, incrementan la producción y la conservación de recursos naturales, sin embargo, la información es escasa sobre su papel en la promoción de dietas saludables y específicamente en la prevención de la pandemia de obesidad.

Para mostrar los impactos en la salud de las personas del paradigma basado en la agroecología, se realizó un estudio observacional de tipo transversal, con el objetivo de identificar la relación de los espacios de comercialización de alimentos agroecológicos, con

el consumo de alimentos y su repercusión en la ganancia de peso de las personas. Nuestra hipótesis se basó en que los consumidores de ferias, canastas, restaurantes y tiendas agroecológicas, adoptan dietas más saludables, provistas de alimentos frescos y naturales, y por lo tanto, son escenarios propicios para la construcción de la soberanía alimentaria con potencial impacto para combatir las enfermedades modernas ligadas con la comida.

El modelo que se implementó en la presente propuesta es aquel que sugiere el grupo de trabajo sobre el estudio de los denominados "desiertos alimentarios", en que las compras de los alimentos al por menor, forman parte del rompecabezas del ambiente alimentario, y se constituye es una pieza clave de lo que las personas comen (IOM 2009, 7-9). Recientes investigaciones confirman que el tipo y la composición de los lugares de compra de alimentos, afecta el modo y la forma en que las personas se alimentan y por lo tanto su salud (Cob *et al.*, 2015, pp. 1332-1333). Los ambientes alimentarios son construidos por el individuo y se hallan compuestos por "factores físicos, sociales, económicos, culturales y políticos que afectan la accesibilidad, disponibilidad y adecuación de los alimentos dentro de una comunidad o región" (Rideout *et al.*, 2015, pp. 1-2).

No obstante, también se ha considerado que el entorno alimentario comprende el acceso a los alimentos en una determinada área o vecindario pero que incluyen aspectos relacionados con la experiencia de las personas respecto a los puntos de venta o la información disponible sobre los alimentos, especialmente aquellos reconocidos como saludables (Glanz *et al.*, 2005, p. 332). En este sentido, los entornos alimentarios saludables, a más de proporcionar acceso a alimentos como frutas, verduras y cereales integrales, deben también brindar posibilidades para la producción de alimentos y considerar redes de distribución para apoyar dietas sostenibles y saludables (CDC, 2018, pp. 40-43).

Metodología

La población de estudio se encontró conformada por familias de los cantones de Ibarra, Quito y Riobamba. La selección de los tres cantones se lo hizo debido al trabajo realizado en los últimos años por la Campaña "Que Rico Es" y el apoyo a la formación de redes de comercialización de alimentos que aproximan a productores y consumidores en Ibarra, Quito y Riobamba. Se trata de una muestra probabilística bietápica. En la primera etapa, se seleccionaron de manera aleatoria los sectores censales urbanos y rurales, de acuerdo a la información existente según el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010). En una segunda etapa, se seleccionaron 10 familias por cada sector censal. Los hogares seleccionados fueron escogidos de forma aleatoria para que se distribuyan homogéneamente por el número de manzanas de cada sector censal. La persona adulta encuestada del hogar, era la que decidía sobre la alimentación de la familia y fue requerida para obtener información sobre condiciones sociodemográficas, económicas, lugar y frecuencia de compra de los alimentos, razones de compra en tiendas y ferias agroecológicas. Para indagar sobre los sitios de compra de alimentos del hogar se listó 17 puntos de venta de alimentos y se interrogó sobre las compras realizadas en el último mes de la entrevista. Los niveles de compra de alimentos en los sitios de venta fueron considerados de acuerdo a la frecuencia e intensidad de compra.

Adicionalmente, en cada hogar, se solicitó un segundo participante adulto, de sexo contrario al informante principal, para conocer algunos aspectos de carácter individual de cada uno de ellos: principales grupos de alimentos consumidos, presencia de enfermedades no transmisibles (ENT) y otros aspectos relacionados con el consumo de sal, conocimiento y uso del semáforo en las etiquetas de productos, consumo de tabaco y práctica de actividad física.

Además, en los individuos se midió el peso y la talla. Para el efecto se utilizarán equipos antropométricos previamente calibrados, en el caso de la estatura se utilizó un tallímetro portable con escala de 1mm, rango de altura de 50~200 cm. El peso de las personas se lo realizó con

una balanza de 100g de división y capacidad de 150 kg. Las personas permanecieron con ropa ligera y sin zapatos. Se utilizó para el procedimiento de medición el protocolo del Manual de procedimientos de antropometría y determinación de la presión arterial del Ministerio Salud Pública (MSP, 2012, pp. 21-28). Se calculó el Índice de masa corporal (IMC), que se lo obtiene dividiendo el peso en kilogramos de las personas sobre la talla en metros cuadrados (kg/m^2). El IMC es un indicador de la ganancia de peso de los individuos y se lo interpreta de la siguiente manera: personas con IMC sobre 30 kg/m^2 fueron considerados obesos. Para el consumo de frutas y verduras (FyV) se estimó la frecuencia de consumo en el último mes considerando cuatro niveles de intensidad de consumo: consumo diario; 4 a 5 veces/sem; 2 a 3 veces/sem; 1 vez/sem; no en el último mes. El registro de los datos fue consignado por los encuestadores usando un teléfono celular Smart en el que se codificó las preguntas del formulario usando el programa ODK (https://opendatakit.org/). Este procedimiento permitió monitorear la calidad de los datos entrantes, así como limpiar, corregir y depurar aquella información que aparecía como ambigua o inexacta. El estudio tuvo la aprobación del Comité de Ética de la Universidad San Francisco de Quito y se solicitó a los participantes la firma del consentimiento informado.

Resultados

En total participaron en el estudio 4043 personas, de las cuales 2556 fueron mujeres (63.2%) y 1487 hombres (36.8%) de edades comprendidas entre 19 y 65 años de edad. Se tomó en consideración para indagar los sitios de compra de alimentos a 17 establecimientos de venta (Tabla 1). Los resultados muestran que los mercados populares son lugares frecuentes de visita para la compra de alimentos en los tres cantones seguidos por tiendas de barrio. Los supermercados son frecuentados por aproximadamente la mitad de las familias en Ibarra y Riobamba y aproximadamente tres de cada cuatro personas en el cantón Quito. Los establecimientos de alimentos agroecológicos, ya sean estos ferias, canastas, tiendas y restaurantes, ocupan un nivel de periodicidad de compra similar en Ibarra y Quito (10.6%) y

se duplica (21.1%) en el cantón Riobamba. Es llamativo el hecho de que en Riobamba una buena parte de las familias, aproximadamente 4 de cada diez, compran sus alimentos directamente al productor o tienen como costumbre producir sus propios alimentos.

Tabla 1. Frecuencia (%) de lugares de compra de alimentos en tres cantones de la Sierra norte del Ecuador, 2017-18

	Ibarra n = 1447	Quito n = 1204	Riobamba n = 1392
Supermercado	50.0	73.7	48.1
Minimercado	29.9	29.2	37.3
Mercado popular	93.7	83.7	70.4
Vendedor ambulante	41.8	37.8	41.2
Tienda	85.9	87.9	81.5
Comida rápida	32.6	50.0	24.1
Frutería-verdulería	18.1	57.4	55.7
Restaurante	43.3	48.2	43.9
Directo productor	21.4	8.9	35.9
Mercado productores no agroecológicos	7.2	2.3	27.4
Bodega	18.0	33.7	40.2
Canasta	0.5	1.3	2.6
Propia comida	30.8	26.9	40.0
Feria agroecológica	8.7	6.3	8.2
Canasta agroecológica	0.7	1.4	4.1
Tienda agroecológica	0.8	2.3	6.2
Restaurante agroecológico	0.4	0.6	2.6

Fuente: Estudio Ekomer/Campaña Que Rico Es

Con el propósito de establecer la importancia que otorgan las familias a los distintos sitios de compra de alimentos se consideró diferentes niveles de importancia: fuente importante, moderada, menor, o no es fuente de alimentos. La variable se transformó en términos cuantitativos al otorgar el valor de 3 cuando es fuente importante de alimentos para el hogar; puntaje de 2 como fuente moderada;

puntaje de 1 en fuente menor o cuando no es fuente de alimentos. De esta manera, se pudo reconocer que el mercado popular es fuente importante de alimentos para los hogares en los tres cantones, en especial Quito e Ibarra (Tabla 2). El supermercado ocupa un lugar significativo en Quito y de forma moderada las fruterías/verdulerías. En Riobamba es llamativo que las familias que producen sus propios productos alimenticios ocupan un nivel de importancia moderado.

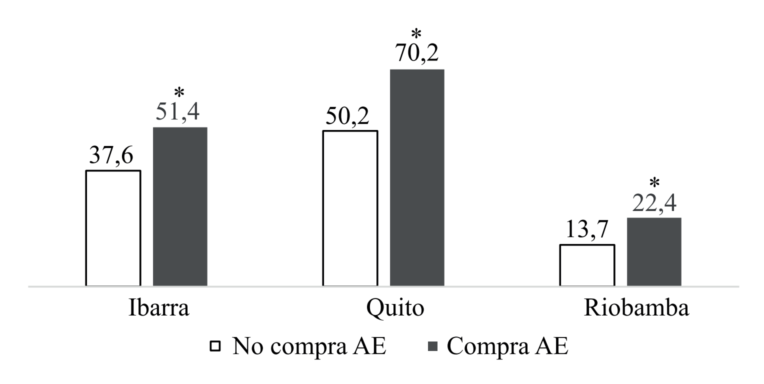
Tabla 2
Importancia para los consumidores de los diversos lugares de compra en cantones de la Sierra norte de Ecuador, 2017-18

	Ibarra n = 1447		Quito n = 1204		Riobamba n = 1392	
	promedio	DE	promedio	DE	promedio	DE
Supermercado	1.6	0.8	2.4	0.8	1.6	0.8
Minimercado	1.3	0.6	1.7	0.7	1.6	0.7
Mercado popular	2.4	0.7	2.6	0.7	2.1	0.8
Vendedor ambulante	1.1	0.5	1.3	0.6	1.2	0.5
Tienda	1.3	0.7	1.7	0.7	1.6	0.8
Comida rápida	1.1	0.3	1.4	0.6	1.3	0.5
Frutería-verdulería	1.3	0.6	2.0	0.7	1.8	0.9
Restaurante	1.2	0.6	1.5	0.7	1.3	0.6
Directo productor	1.2	0.5	1.8	0.9	1.6	0.8
Mercado productores no agroecológicos	1.5	0.8	1.9	0.9	2.0	0.8
Bodega	1.2	0.5	1.9	0.8	1.4	0.6
Canasta	1.7	0.8	1.8	0.7	1.6	0.7
Propia comida	1.4	0.6	1.8	0.9	2.2	0.8
Feria agroecológica	1.3	0.6	1.7	0.8	1.7	0.8
Canasta agroecológica	1.5	0.7	1.6	0.8	1.6	0.6
Tienda agroecológica	1.0	0.0	1.5	0.7	1.7	0.8
Restaurante agroecológico	1.4	0.9	1.3	0.5	1.6	0.7

DE: Desviación Estándar
Fuente: Estudio Ekomer/Campaña Que Rico Es

Con el propósito de identificar el consumo de alimentos saludables, se planteó diferenciar el consumo de frutas y verduras en los distintos cantones (Gráfico 1). Al consumo diario de frutas y verduras se lo considero como “si consumo”, y por otro lado “no consumo” a todas las otras frecuencias: 4 a 5 veces, 2 a 3 veces, 1 vez, menos de 1 vez o no consumen en la semana. Los establecimientos agroecológicos fueron agrupados, ya sean estas ferias, canastas, tiendas y restaurantes de naturaleza agroecológica. En los tres cantones existió una asociación entre el consumo de frutas y verduras y la compra de alimentos por parte de las familias en establecimientos agroecológicos (compra AE). En el cantón Quito el consumo diario de frutas y verduras fue el más alto en los hogares que compran sus productos en establecimientos agroecológicos.

Gráfico 1
Porcentaje de consumo de frutas y verduras por lugar de compra en cantones de la Sierra norte Ecuador, 2017-18



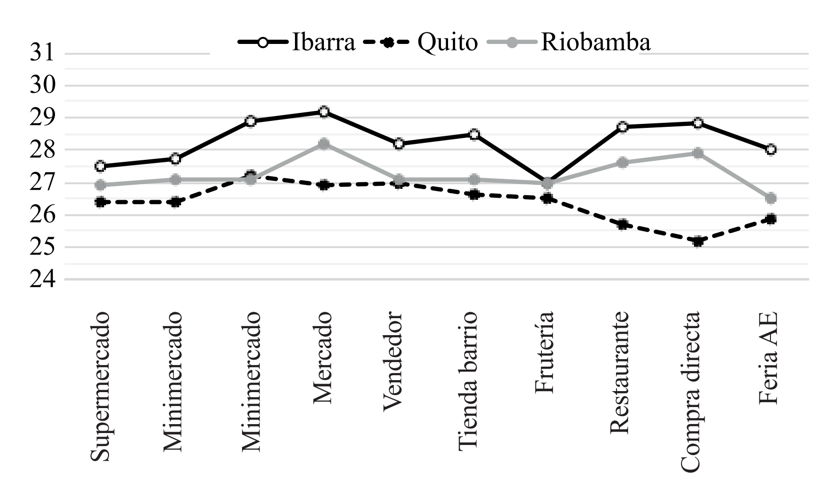
* $p < 0.05$

Fuente: Estudio Ekomer/Campaña Que Rico Es

Como una expresión del resultado de la dieta de las personas, se averiguó acerca de la condición de su peso corporal. Se relacionó los valores de IMC (indicador de obesidad), con los diferentes lugares de compra de alimentos. En los tres cantones se aprecia diferente magnitud del IMC: en Ibarra los valores de IMC son altos, Riobamba

conserva un valor intermedio y Quito muestra los menores valores en todos los establecimientos de compra (Gráfico 2). Es llamativo que el IMC es el más bajo, comparativamente por establecimientos, cuando se adquiere los alimentos mediante compra directa a productores (IMC=25.7), hogares que producen sus propios alimentos (IMC=25.9) y los que se obtienen en ferias agroecológicas AE (IMC=25.2), únicamente en el cantón Quito. En este cantón, al comparar todos los lugares de compra con características agroecológicas, los valores de IMC fueron menores que los restantes establecimientos no agroecológicos (AE 25.5 vs. no AE 27.1) $p < 0.05$. En los otros dos cantones, no se aprecian comportamientos que asocien el IMC con los lugares de compra agroecológica.

Gráfico 2
Lugares compra de alimentos e IMC en cantones de la Sierra norte de Ecuador, 2017-18



Fuente: Estudio Ekomer/Campana Que Rico Es

En la población de estudio de los tres cantones la prevalencia de obesidad llegó al 24.4% de las personas. En el sexo femenino la obesidad alcanza 28.9% y 16.1% en los varones. Estos datos son muy similares a la encuesta nacional ENSANUT que reportó una

prevalencia nacional de 22.2% con una presencia en mujeres de 27.6% y 16.6% en los varones. No obstante, en nuestro estudio existen diferencias importantes de este padecimiento al comparar cada cantón, en Ibarra la presencia de obesidad es 32.3%, en el cantón Quito 21.3% y en Riobamba se sitúa en 18.4%. Cuando se compara la obesidad en cada cantón de acuerdo a lugares de adquisición agroecológica y los restantes sitios de compra no agroecológica, no se encontraron diferencias estadísticas en los tres cantones: Ibarra 35.2% vs. 31.9% (p=0.436); Quito 28.1% y 20.6% (p=0.075); Riobamba 19.1% vs 18.3% (p=0.798), respectivamente.

En los hogares que adquieren sus alimentos en sitios agroecológicos, la principal razón por la que las familias acuden a estos lugares es por motivos de salud (39.2%), debido a que no contienen pesticidas (43%), encuentran productos frescos (37.7%), son más baratos (30.4%) y una forma de apoyar a los agricultores (7.7%).

Discusión

La actual dieta moderna, cargada de grasas, azucares y sal, predispone a una mayor presencia de hipertensión arterial, enfermedad del corazón y diabetes. La compra de alimentos (especialmente en supermercados, tiendas de conveniencia, tiendas de comestibles y establecimientos de comida rápida) proporcionan aproximadamente tres cuartas partes del total de la ingesta calórica de la población, siendo los supermercados, los principales contribuyentes de energía en forma de kilocalorías (Martínez *et al.*, 2018, pp. 8-9). Por el contrario, los sistemas alternativos de comercialización de alimentos, muestran un alto nivel de independencia al percibir a los consumidores como actores claves de su quehacer e integrándolos en sus decisiones al permitir la selección, ubicación y los precios de los alimentos. En un estudio en población de los Estados Unidos, los comerciantes minoristas de alimentos expresaron un alto nivel de autonomía para tomar decisiones sobre sus estrategias de venta y se mostraron más abiertos a participar en la oferta de alimentos saludables (Ver Ploeg *et al.* 2015, pp. 12-18).

Indudablemente que la forma en que adquieren los alimentos los ecuatorianos cambio drásticamente en las últimas décadas. Las habituales comidas preparadas en casa o la compra de comestibles en las tiendas de barrio o fines de semana en las ferias y mercados populares, resultan menos usuales para las familias (Hollenstein, 2015, pp. 24-25). Las compras se las realizaba por lo general caminando y abasteciéndose con lo que puedan llevar en sus bolsos o canastas. En ese entonces la obesidad era prácticamente desconocida. El arribo de las cadenas de supermercados, viene acompañado de una oferta casi ilimitada de alimentos y bebidas, y al igual que los experimentos realizados en animales, ante una mayor oferta de alimentos, la tendencia a comer más se hace presente (Wansink *et al.*, 2004, pp. 456-460). La llegada de los compradores a los supermercados se lo hace por lo general en automóvil lo que posibilita transportar mucha más comida que cuando se lo hacía caminando (Stanton, 2015, pp. 55-56).

El supermercado moderno es fuente de miles de alimentos altamente procesados (Morland *et al.*, 2006, p. 334) en que se añaden, por ejemplo, a alimentos básicos como el pan (originalmente a base de harina, sal, levadura y agua) una serie de aditivos para lograr una amplia gama de productos de pastelería y repostería (Moodie *et al.*, 2013, pp. 670-672). Los alimentos altamente procesados desplazan a los alimentos frescos, como frutas y verduras, y debido a sus características y presentaciones, resulta muy difícil para los consumidores regular el control del apetito desde éstas fuentes, siendo uno de los principales factores contribuyentes a la epidemia de obesidad mundial.

Conclusiones

Los establecimientos de compra de alimentos en espacios agroecológicos, se muestran como sitios de singular importancia para la oferta de alimentos saludables. En los hogares de Ibarra, Quito y Riobamba, la compra de alimentos en establecimientos agroecológicos se halla estrechamente relacionados con un mayor consumo de alimentos saludables: frutas y verduras. En el cantón Quito, las

personas que compran en espacios no convencionales de oferta de alimentos, llámese estas ferias agroecológicas, compra directa a los productores locales y producción de alimentos para el autoconsumo, muestran IMC más bajos comparados con otros tipos de establecimientos de oferta alimentaria. No obstante, no encontramos al momento relación entre la prevalencia de obesidad y el ambiente alimentario. Finalmente, se puede añadir que la dieta moderna y las formas actuales de comercialización de alimentos, amparados en un sistema agroalimentario globalizante, homogenizador y dominante, generan una serie de efectos negativos, reconocidos en algunos casos como externalidades, que han permitido el auge de la dieta no saludable, obesidad y las comorbilidades asociadas. No obstante, el aparecimiento de contramovimientos, nacidos de la organización social, y creados bajo los principios de la "agroecología como alimento", se constituyen en espacios de resistencia para garantizar el derecho a una alimentación saludable y culturalmente aceptable.

Agradecimientos

Expresamos nuestros agradecimientos a Myriam Paredes y Stephen Sherwood por los aportes científicos y sus acertados puntos de vista durante la preparación, diseño y edición del manuscrito. De igual manera, a todo el equipo de investigadores de Ekomer en Ecuador y Canadá por sus comentarios.

Patrocinio

Este estudio se realizó por parte del equipo de investigación Ekomer y la Campaña Que Rico Es, con el apoyo del International Development Research Centre/IDRC, Ottawa, Canadá. Las opiniones expresadas en el presente no necesariamente representan las del IDRC o de su Junta de Gobernadores.

Bibliografía

Aguirre, P. (2007). *Qué puede decirnos una antropóloga sobre alimentación. Hablando sobre gustos, cuerpos, mercados y genes*. Recuperado de: https://bit.ly/38BWSCo (27 marzo de 2015).

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional República del Ecuador (2010). Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA).

Berry, W. (2013). *Bringing it to the table on Farming and Food*. India: Banyan Editorial.

Centre for Disease Control (2018). *Healthy Built Environment Linkages Toolkit: making the links between design, planning and health*, Version 2.0. Vancouver, B.C. Provincial Health Services Authority.

Cobb, L., *et al.* (2015). The relationship of the local food environment with obesity: A systematic review of methods, study quality and results. *Obesity (Silver Spring), 23*(7),1331-1344.

Glanz, K. *et al.* (2005). Healthy Nutrition Environments: Concepts and Measures. *American Journal of Health Promotion*, (5), 330-333.

Hollenstein, P. (2015). *El mercado de alimentos en Ecuador y su evolución (1990/2014)*. Quito: ISIP, Facultad de Ciencias Económicas, UCE.

IOM (Institute of Medicine) and National Research Council (NRC) (2009). *The public health effects of food deserts: Workshop summary*. Washington, DC: The National Academies Press.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-Ministerio de Salud Pública (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. Quito-Ecuador.

Martínez, O., Rodríguez, N., Mercurio, A. *et al.* (2018). Supermarket retailers' perspectives on healthy food retail strategies: In-depth interviews. *BMC Public Health, 18*, 1019.

Ministerio de Salud Pública del Ecuador, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018). Documento Técnico de las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA) del Ecuador. GABA-ECU 2018. Quito-Ecuador. Primera edición.

Ministerio de Salud Pública (2012). *Manual de procedimientos de antropometría y determinacipon de la presion aretrial*. Quito-Ecuador.

Moodie, R., Stuckler, D., Monteiro, C., *et al.* (2013). Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries *The Lancet, 381*(9867), 670-679.

Morland, K., Diez Roux, A., & Wing, S. (2006). Supermarkets, other food stores, and obesity: the atherosclerosis risk in communities study. *Am J Prev Med., 30*(4), 333-339.

Rideout, K., Mah, C. L., & Minaker, L. (2015). *Food Environments: An Introduction for Public Health Practice.* National Collaobarating Centre for Environmental Health. Vancouver-Canadá

Ruxton, C., Gardner, E., & Walker, D. (2006). Can pure fruit and vegetable juices protect against cancer and cardiovascular disease too? A review of the evidence. *International Journal of Food Sciences and Nutrition, 1*, 24.

Slavin, J., & Lloyd, B. (2012). Health Benefits of Fruits and Vegetables. *American Society for Nutrition. Adv. Nutr., 3*, 506-516.

Stanton, R. (2015). Food retailers & obesity. *Curr. Obes. Rep., 4*, 54-59.

Vartanian, L. R., Schwartz, M. B., Brownell, K. D. (2007). Effects of Soft Drink Consumption on Nutrition and Health: A Systematic Review and Meta-Analysis. A*m J Public Health, 97*, 667-675.

Ver Ploeg, M., Mancino, L., Todd, J. *et al.* (2015). Where do Americans usually shop for food and how do they travel to get there? Initial findings from the National Household Food Acquisition and Purchase Survey. *Economic Information Bulletin No.* (EIB-138).

Wansink, B. (2004). Environmental factors that increase the food intake and consumption volume of unknowing consumers. *Ann. Rev. Nutr., 24*, 455-479.

III

Soberanía alimentaria, sustentabilidad y cambio climático

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agroecología

Narcisa Requelme[1]

Introducción

El problema de la alimentación en el mundo no es nuevo, desde los movimientos sociales y los Estados se han propuesto acciones para solucionarlo. Una de ellas fue el reconocimiento de la alimentación como un derecho. Para ello, los países están en la obligación de respetar, proteger y efectivizar el derecho, es decir, buscar los mecanismos para que todas las personas en especial las subalimentadas, tengan acceso, regular, permanente y libre, de manera directa o la compra, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, en correspondencia a sus tradiciones culturales, que les garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva libre de angustias, satisfactoria y digna (Golay & Özden, s/f). Para muchas personas del mundo desarrollado este derecho se da por sentado,

1 Docente investigadora de la Universidad Politécnica Salesiana- Ecuador, Magister y candidata a PhD en Planificación de proyectos de Desarrollo rural y gestión sostenible en la Universidad Politécnica de Madrid.

pues se considera que los alimentos son abundantes, desconociendo que esa abundancia se basa en estructuras frágiles de un sistema alimentario y agrícola altamente dañino y controlado, no por quienes producen los alimentos, sino por quienes ostentan el poder a diferentes niveles (Vía Campesina, 2018).

Los Estados para su gestión, tienen como marco de acción las políticas y normas, entre ellas las relacionadas a las leyes sobre seguridad y soberanía alimentaria que en América Latina son varias, reflejándose la importancia que se ha dado al tema en la región (Vivero, 2010). Estas leyes, incluyendo la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), fueron analizada por Cofre, Yagüe y Moncayo (2015), en las dimensiones que abordan sobre la seguridad alimentaria: i) acceso; ii) disponibilidad; iii) utilización biológica; y, iv) estabilidad; y en la dimensión de la soberanía alimentaria: i) producción; ii) diversidad cultural; iii) recursos naturales; y, iv) equidad/género, concluyendo que la LORSA, se relaciona con el acceso y la utilización biológica (art. 7,8, 26), enfoca como derecho la diversidad cultural (art. 31 y 32), los recursos naturales (art. 5, 6 y 8) y la producción (art. 12, 13, 16 y 17), es decir, tiene un enfoque centrado en la soberanía alimentaria que va más allá de la seguridad alimentaria.

Quienes se veían amenazados por procesos que van consolidando el control de los sistemas agroalimentarios, propusieron la Soberanía alimentaria como una apuesta para la resolución de las crisis que enfrenta el planeta y la humanidad. Se la considera como un derecho de los pueblos y Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros (Vía Campesina, 2003). Se trata de un cambio sistemático en el que las personas tienen el control directo y democrático de los elementos importantes para la producción y la decisión de qué consumir sin perder de vista los beneficios para las generaciones futuras (Vía Campesina, 2018).

En el Ecuador los movimientos sociales plantearon la LORSA como política normativa infraconstitucional (Córdova & Zapatta,

2017) que materializa lo establecido en la Constitución ecuatoriana. La ley tiene detrás procesos organizativos y de lucha de diversos colectivos quienes al ver afectados sus derechos a la producción y alimentación, la plantearon para asumir la problemática de acceso a los factores de la producción, de la comercialización y abastecimiento de alimentos sanos e inocuos, pero también como una propuesta de cambio de los modelos de producción bajo el enfoque de la Agroecología. Se propuso además un esquema de participación social activo a través del Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria (SISAN) y la Conferencia Plurinacional de Soberanía Alimentaria (COPISA).

Luego de largos procesos de debate y negociación política se obtuvo una ley que tiene como objetivo establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado garantiza a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente. Fue necesario establecer una normativa integral para propender a la construcción de políticas agroalimentarias, esto le dio el carácter de orgánica, por lo que, la LORSA contiene a otras conexas como la de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua (art 5), ley de tierras rurales y territorios ancestrales (art. 6), la de agrobiodiversidad, semillas y fomento de la agricultura sustentable (art. 8), de sanidad agropecuaria (art. 24 y 25) y de economía popular y solidaria (art. 18, 21 y 23).

Por otro lado, a nivel mundial, frente a un amplio abanico de problemas globales, los países acordaron trabajar bajo una Agenda hasta el 2030, donde se establecieron acciones clave para construir un futuro común, donde nadie se quede atrás. La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, pone la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo respetando el medio ambiente (ONU, 2015). La LORSA se promulgó antes de la Agenda 2030, tiene el mérito de haberse anticipado a varias de las metas que se plantean en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y fue propuesta desde la lógica del cambio de paradigma hacia el Buen Vivir.

El objetivo en este artículo fue analizar el contenido de la ley en concordancia con el ODS 2 de hambre cero, el de producción y consumo sostenible (ODS 12), y la Agroecología como aporte al establecimiento de nuevos modelos de producción y consumo sostenibles planteados en la Agenda 2030 que es un compromiso del Estado y que permitirá dar cuenta de la intervención de varios de los aspectos agroproductivos y sociales de las zonas rurales que originaron el surgimiento de la LORSA. Se eligió el ODS 2 por considerarlo como uno de los más estratégicos, pues está directamente ligado al respeto, la protección y la garantía del ejercicio del derecho a la alimentación. Se seleccionó el ODS 12 porque se relaciona con la producción sostenible, base del sistema alimentario, y el consumo sostenible. Se buscó analizar la relación con el concepto de Agroecología porque es la ciencia que plantea las bases ecológicas para la conservación de la biodiversidad en la agricultura y apunta al restablecimiento del balance ecológico de los agroecosistemas para lograr una producción sustentable y sostenible, además de ser una apuesta política de los movimientos sociales en Ecuador y Latinoamérica. Se planteó la pregunta ¿Cómo la LORSA es congruente con las metas de los ODS 2 y 12, y el logro de la soberanía alimentaria con enfoque agroecológico hacia nuevos modelos de producción y consumo?

Metodológicamente se realizó el análisis a través de una búsqueda de concordancias de palabras clave en el texto de la ley con las metas de los ODS 2 y 12. Posterior a ello, se realizó una lectura crítica para identificar el articulado congruente con cada una de las metas. También se analizó la ley en su relación con el concepto de Agroecología bajo los criterios económicos: equidad, viabilidad económica, uso de recursos locales, producción estable; los criterios ambientales: biodiversidad, función económica; estabilidad productiva; y, los criterios sociales: desarrollo rural integrado, satisfacción de necesidades, autosuficiencia alimentaria. Las fuentes de consulta fueron documentos oficiales de acceso público y la información generada a través de entrevistas semiestructuradas con funcionarios. Esta investigación se enmarca en los estudios de doctorado de la autora sobre

la "Sustentabilidad en Sistemas de producción lechera de agricultura familiar altoandina y buen vivir rural en Ecuador" que está desarrollando en la Universidad Politécnica de Madrid.

Breve contexto

La Agenda 2030 plantea que los países logren la seguridad alimentaria para ello involucrarán a actores públicos y privados, entre ellos a las grandes empresas que inciden en la gobernanza de los sistemas agroalimentarios desde dentro o fuera del Estado colocando en primer plano sus intereses económicos sin importar los efectos ambientales negativos que generan. Promover la seguridad alimentaria y no la soberanía alimentaria es una cuestión que se apega al carácter flexivo de los ODS, pues se deja en libertad a los Estados para que implementen políticas acordes a consideraciones locales y particulares. Cuando los países adoptan el enfoque de la seguridad alimentaria, despojan al derecho a la alimentación, de todo el contenido político de consolidación de propuestas locales propias y diferentes al modelo hegemónico de abastecimiento, distribución y consumo de alimentos.

Otra observación a la Agenda 2030, ha sido su complejidad no sólo por el número de objetivos, sino por considerarse como ambiciosos, universales y absolutos, esto generado por la variación local que pueden establecer cada país en su implementación. Se cuestiona la naturaleza contradictoria de muchas metas donde los logros de crecimiento económico son incompatibles con las metas ambientales (ODS 8, meta 8.4) y la sostenibilidad (Liverman, 2018), término que está mencionado en 10 de los ODS, pero sin una definición clara de lo que es y lo que implica. Plantear el crecimiento económico como objetivo también denota que se consolida el modelo económico vigente sin buscarse otro tipo de economías alternativas donde el principio no sea la acumulación y donde el desarrollo no sea asumido como un fin. La producción sostenible sugerida en la Agenda 2030, está condicionada a la variación de las condiciones climáticas

originadas por causas antropocéntricas, y en los ODS, solamente las metas 1.5, 2.4, 11b, 13.1 y 14b están relacionadas a la resiliencia al cambio climático. De igual forma la agenda se enmarca en el paradigma de la cientificidad y la tecnología como únicas fuentes de conocimiento, sugiriendo ligeramente el rescate y puesta en valor de los saberes locales a los que se los incorpora sólo en la meta 2.5. A pesar de estas observaciones, la Agenda 2030, no deja de constituirse en una oportunidad para articular esfuerzos por mitigar la compleja situación de hambre, pobreza, contaminación y demás condiciones de vulnerabilidad de la naturaleza y los seres humanos (ONU, 2015), los Estados tienen que dar cuenta del avance del logro de los ODS, que es un proceso altamente político por la naturaleza de las decisiones que se tienen que tomar y donde es imperante revisar las políticas e impulsar una profunda reorganización de las pautas de consumo y producción (Gómez, 2017).

En la Agenda 2030, se abordan todos los derechos humanos, entre ellos el de la salud, interrelacionándolo con el derecho a un ambiente que la promueva y proteja, para que no sólo se la aborde desde el enfoque biomédico y atención médica (Hawkes & Buse, 2016), sino, prestando atención a factores determinantes como es la alimentación.[2] En el ejercicio del derecho a la alimentación e inclusión, está la disminución de la malnutrición infantil, dada por la ingesta inadecuada de alimentos o por enfermedades, que son factores directamente relacionados con la inseguridad alimentaria en los hogares, las prácticas de atención y alimentación, entorno doméstico y servicios públicos de salud inadecuados (FAO, OPS, WFP & UNICEF, 2018).

En el Ecuador, la FAO como organismo de apoyo a los Estados, ha acompañado la elaboración del marco de cooperación para el logro de los ODS. En él se establecen tres prioridades en torno a la

2 Brasil, resalta por su política de hambre cero con una estructura social que vigila el cumplimiento de la política de manera activa y proactiva desde este amplio concepto de salud (Feldenheimer da Silva, Recine, Jhons, Da Silva, Araujo & Faerstein, 2018).

alimentación: i) seguridad alimentaria y nutricional, ii) agricultura y desarrollo rural; y iii) manejo de recursos naturales y gestión de riesgo. Se contempla la creación de condiciones políticas, sociales e institucionales que contribuyan a la erradicación del hambre e incentiven la dotación y el consumo de dietas saludables. Se han establecido como objetivos: a) ayudar a eliminar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición; y, b) fomentar sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes, todo esto ligado a las metas de los ODS 2, 5 y 12. Bajo estos lineamientos se han diseñado y se están ejecutando varios programas y proyectos de responsabilidad de varios ministerios.

La LORSA y los ODS 2 y 12

La ley guarda gran congruencia con el ODS 2. Se destaca el planteamiento de seguro alimentario (art 19) y subsidios agroalimentarios (art 21) orientados a garantizar el acceso y disponibilidad de alimentos protegiendo la producción (meta 2.1). Si comparamos el articulado entre la meta 2.3 y 2.4 se nota un énfasis en la productividad e ingresos (meta 2.3) y en menor medida el aseguramiento de la sostenibilidad de los sistemas de producción y la aplicación de prácticas agrícolas resilientes (meta 2.4). En la LORSA, se deja expresamente declarado que se promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos para el aseguramiento de la soberanía alimentaria. La LORSA se adelantó a los ODS al contemplar en su articulado principios para el fomento de la producción tales como: la inclusión económica, social y territorial; principios comunitarios: solidaridad y la equidad, así como aquellos que son parte de la propuesta de soberanía alimentaria: interculturalidad, protección de saberes ancestrales, equidad de género, sustentabilidad, entre otros, que buscan consolidar una posición ideológica y política en el discurso, en la norma y que se espera se concrete en la práctica de las intervenciones del Estado.

Nótese también un énfasis de la normativa con relación a la meta 2a referida a los medios a través de los cuales se puede alcanzar los

ODS, en este caso, el incremento de inversiones en infraestructura rural, especialmente de riego, para investigación y desarrollo tecnológico en varios aspectos de la producción, sostenibilidad, uso y aprovechamiento eficiente de los recursos productivos. A diferencia de los ODS que plantea la investigación desde una perspectiva cientificista con leve incorporación de los saberes locales, desde la LORSA se enfatiza el desarrollo de la investigación aplicada y participativa y un sistema de extensión basado en el diálogo de saberes valorando el conocimiento local de hombres y mujeres (art. 9), lo cual consolida la soberanía alimentaria y desarma dependencias externas, es este caso, de conocimiento.

Tabla 1
Relación del articulado de la LORSA con el ODS 2

N°	Meta	Articulado
Meta 2.1.	Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.	1,12,13, 18,20,22,29,34
Meta 2.2.	Poner fin a todas las formas de malnutrición y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.	1,3,24,27,28,31
Meta 2.3.	Duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores con acceso a la tierra, insumos, a los conocimientos, los servicios financieros y mercados	1,2,3,4,5,6,7,8,9,13,14,16, 17, 18,19,20,25, 26,34
Meta 2.4.	Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumentan la productividad y producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, y mejoren progresivamente la calidad del suelo.	2,3,4,6,7,13,14,16,17,19,26
Meta 2.5.	Mantener la diversidad genética de semillas, plantas, y animales, y promover el acceso a los beneficios por utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales.	2,7,8,9,12,26,34
Meta 2.a	Aumentar las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria.	2,4,5, 6,7,8,9,10,11,13,23, 25,26,34

Meta 2.b	Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios, mediante la eliminación paralela de todas las medidas de exportación con efectos equivalentes.	14,19,20,23,34
Meta 2.c	Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre mercados.	14,19,20,23

Elaboración: La autora
Fuente: La investigación

Existe congruencia de la ley con el ODS 12, meta 12.1, donde se plantea que el Estado debe incentivar el consumo de alimentos nutritivos de origen agroecológico, pero no se plantea un articulado específico sobre información al consumidor de lo que es el consumo sostenible, el saber comer y la comida soberana como una acción política que va más allá del consumo de alimentos (Giraldo & McCune 2019) y donde se incluye el entorno saludable, especialmente en las zonas rurales (ONU, 2012). No se evidencia articulado orientado a la educación del consumidor en general, pero sí a nivel de los programas de estudios de educación básica para fomentar el consumo equilibrado de alimentos sanos y nutritivos (art. 28).

La ley contempla la incorporación de mecanismos para promover, determinar y certificar la calidad y el contenido nutricional de los alimentos (art. 24 y 25) y si bien es cierto que se ha avanzado en el uso del semáforo para alertar sobre el contenido de grasa, azúcar y sal, aún se necesitan políticas intersectoriales y medidas fiscales sobre los alimentos procesados y bebidas azucaradas que disminuyan su consumo (Díaz *et al.*, 2017). El "ecoetiquetado" como lo mencionan Castro y Castillo (2018) es una forma de fomentar el consumo sostenible y abordar la preocupante situación de la venta de productos en supermercados donde el 79% tienen información nutricional, pero sólo el 21% coloca información sobre el depósito de desechos, un 17% incorpora símbolos del tipo de plástico de envase, 6% usa el logo de reciclaje, 4% el logo de certificación ambiental y el 2%

señalan que tienen un impacto ambiental reducido, ante lo cual, el consumidor no tiene todos los elementos para decidir al momento de adquirir el mejor alimento con bajo impacto ambiental.

La LORSA al igual que los ODS, se enfoca en el rescate y cuidado de la biodiversidad como base del patrón alimentario y de riqueza propia del país (art. 3,6,7,8,13,14,16) con lo cual se asegura una alimentación sana, nutritiva (art. 3 y 27) y soberana (art 1). Existe un limitado articulado para lograr la gestión y el uso eficiente de los recursos naturales pues se puntualiza el acceso a ellos (meta 12.2) y se desarrolla ampliamente las propuestas en las leyes conexas correspondientes. Se notan vacíos en lo relacionado a la reducción del desperdicio de alimentos en la cadena de producción y consumo (meta 12.3), lo cual significa no asumir directamente el problema de la ineficiencia energética de los alimentos en todo su ciclo. De igual manera, no se norma la gestión y reducción de la generación de desechos provenientes de las actividades productivas agroempresariales (meta 12.5), cuestión preocupante, mucho más si éstos son de origen químico y pueden ser fuente de contaminación especialmente del agua.

Existe otro vacío de articulado de la ley que aliente a las empresas a adoptar prácticas sostenibles y que además generen información sobre la sostenibilidad (meta 12.6). Si el cumplimiento de los ODS es tarea de todos, las empresas son actores clave para incidir en cambios importantes sobre los esquemas de producción, distribución y consumo de alimentos, el Estado debe presionar para que contribuyan a ello. El abordaje de la meta 12.7, es débil en la ley, siendo este un pilar importante de apoyo a la producción de agricultura familiar campesina y mucho más aquella de origen agroecológico. Existen experiencias exitosas en otros países donde se han establecido leyes específicas y reglamentación clara para la compra pública sostenible en beneficio de los pequeños productores y en apoyo al desarrollo de zonas rurales (Giraldo & McCune 2019). Finalmente, no se establece normativa para subsidios ineficientes por el consumo de combustibles fósiles utilizados básicamente en la producción de alimentos de manera agroempresarial.

Tabla 2
Relación del articulado de la LORSA con el ODS 12

Meta 12.1.	Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre modalidades de consumo y producción sostenible.	1,2,3,13,24,25,27,28,30,31,34
Meta 12.2.	Lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.	3,5,6,14,34
Meta 12.3.	Reducir a la mitad, el desperdicio de alimentos en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas en las cadenas de producción y suministro.	
Meta 12.4.	Lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y los desechos a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente.	13
Meta 12.5.	Reducir la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.	
Meta 12.6.	Alertar a las empresas a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes.	
Meta 12.7.	Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales.	14,20,34
Meta 12.8.	Asegurar que las personas tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.	3,14
Meta 12.a	Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.	2,9,10,11,25,26,33,34
Meta 12.b	Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.	6,17,34
Meta 12.c	Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles, mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales.	

Elaboración: La autora
Fuente: La investigación

Las leyes deben contar con una normativa más específica que las operacionalice, la LORSA al no contar con un reglamento, se dificulta su concreción en la práctica, tampoco se deja establecido el proceso de evaluación a fin de establecer el nivel de cumplimiento de parte de las instituciones garantistas del derecho a la alimentación, pero también de parte de los impulsores a fin de determinar su utilidad, aplicabilidad y posibles modificaciones.

La LORSA y la agroecología

Respecto a la agroecología, la LORSA tiene un énfasis sobre el criterio de producción estable y biodiversidad, más, si en la Agroecología, todos los criterios tienen igual importancia (Altieri & Nicholls, 2000), se evidencia un débil abordaje sobre los criterios de función económica, satisfacción de necesidades locales y autosuficiencia alimentaria, con lo cual no se estaría apuntalando procesos de desarrollo local en base a la producción agroecológica. Por otro lado, los cambios que puedan asumir los productores, unido a la implementación de las leyes para el cambio del modelo alternativo, va de la mano con la mejora de las condiciones de infraestructura productiva, de salud, educación y vivienda en el campo que debe proveer el Estado.

Tabla 3
Relación del articulado de las leyes con el concepto de agroecología

Dimensión	Criterios	Articulado
Económica	Equidad, viabilidad económica	1,4,6,12,14,33
	Uso de los recursos locales	2,3,6,9,13, 16
	Producción estable	1,2,3,13,14,16,17,19,20,23,28
Ambiental	Biodiversidad	1,2,6, 7,8,9,13,16,26,34
	Función económica	6,12
	Estabilidad productiva	6,13,21
Social	Desarrollo rural integrado	2,9,12,13,15,17
	Satisfacción de necesidades locales	21
	Autosuficiencia alimentaria	19, 20

Elaboración: La autora
Fuente: La investigación

Conclusiones

La relación de la LORSA con los ODS analizados, evidencia la necesidad de precisar normativas que permitan la interacción de ministerios de diferentes sectores responsables de implementar las leyes conexas para que los procesos sean eficientes, los resultados se logren en el menor tiempo y se articulen los esfuerzos para consolidar el régimen de soberanía alimentaria y procesos de desarrollo local endógenos orientados al Buen Vivir. Pero esta articulación debe darse desde una visión

La articulación de la LORSA con los ODS debe basarse en vacíos identificados en esta investigación de manera que se reporten los avances en relación a todas las metas, pero además que se dé cuenta de los avances en soberanía alimentaria y el cambio de modelos de producción bajo un enfoque agroecológico. Desde los movimientos sociales se continúa fomentando la soberanía alimentaria a través de la LORSA y las otras leyes conexas, lo cual no es contrario a lograr los ODS, sino más bien, permite recalcar que como país se tiene un paradigma alternativo al Desarrollo, donde la soberanía alimentaria es un eje que permitirá el ejercicio pleno del derecho a la alimentación y la inclusión.

La aplicación del Marco decenal para la producción y el consumo sostenible (ONU, 2012) se refleja en la LORSA, sin embargo, los temas pendientes para cambiar los patrones de consumo existentes, pasan por un trabajo de educación para la sostenibilidad en varios ámbitos de la sociedad como son los entornos escolares a través de propuestas como la Agroecología escolar (Pita & Acevedo, 2018), los espacios comunitarios asegurando el relevo generacional y la trasmisión de conocimientos y saberes locales (Fabron & Castro, 2019), los hogares, y espacios públicos y laborales. Conlleva también a implementar estrategias de educación a ciudadanos y consumidores sobre dietas y estilos de vida saludables y concienciación pública para visibilizar los efectos económicos, sociales y ambientales negativos de estos esquemas de producción y consumo insostenibles y no saludables a nivel personal, familiar y colectivo que representan un gasto para el Estado.

La seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria enfrentan desafíos grandes que demandan acciones de adaptación al cambio climático y estrategias de resiliencia que deben ser impulsadas por el Estado y la sociedad civil organizada en pleno ejercicio de sus derechos, para ello, la agroecología asumida como un enfoque que permite el cambio de modelos de producción, a más de estar incorporada en otras leyes conexas, debe transversalizarse en todas las acciones del Estado o proponerse como lo tiene Cuba a nivel de política de Estado, no condicionada por la línea ideológica de quienes estén al frente del Estado (Giraldo & McCune, 2019), sino como una apuesta nacional implementada a diferentes niveles de gobierno para tener mayor impacto. Para ello, es también urgente iniciar no una, sino varias transiciones a diferentes escalas, niveles y dimensiones, lo que Tittonell (2019), denomina "múltiples transiciones". Los métodos y principios agroecológicos sólo serán posibles de masificarse cuando la alimentación y la agricultura sean cuestiones políticas en torno a las cuales la sociedad forme un nuevo consenso sobre una visión política y un proyecto transformador que va más allá de la esfera productiva (Rosset, Val, Pinheiro & McCune, 2019).

La evaluación de la LORSA, así como de las leyes conexas es una tarea pendiente de parte de quienes las incentivaron y promovieron, pues no se cierra el ciclo de la política. Para ello, es necesario activar el sistema de participación establecido en la ley (SISAN y COPISA) a fin de que puedan cumplir con las funciones establecidas en la ley. Para la reforma de la Ley se deben tomar en cuenta los vacíos de ésta con los ODS, pero desde la perspectiva nacional, donde se enfatice en el concepto de soberanía alimentaria, desde la perspectiva de una apuesta de la agroecología como ciencia, práctica y movimiento político ideológico que permita revertir la gobernanza del sistema agroalimentario, cambiando las relaciones capitalistas de propiedad social de los recursos productivos y estratégicos del Estado como base para la sostenibilidad (Tilzey, 2019).

Bibliografía

Altieri, M., & Nicholls, C. (2000). *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable.* 1era Edición. Serie Textos básicos para la formación ambiental. Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Red de formación ambiental para América Latina y el Caribe. México.

Castro Salcedo, J., & Castillo Castro, R. (2018). Ecoetiquetado en el Ecuador: cambio de paradigma. *Bistua: Revista de la Facultad de Ciencias Básicas, 16*(2), 79-87.

Cofre, E., Yagüe, J.L., & Moncayo, M. (2015). Seguridad y soberanía alimentaria: análisis comparativo de las leyes en siete países de América Latina. *Revista española de Estudios Agrosociales y Pesqueros,* 242, (49-88).

Córdova Alarcón, L. C., & y Zapatta Carpio, A. (2017). Soberanía alimentaria en Ecuador y Bolivia. Políticas y normativa. *Revista Ciencias Sociales,* 1(39).

Díaz A.A., Veliz, P.M., Rivas-Mariño, G., Vance Mafla, C., Martínez Altamirano, L.M., & Vaca Jones, C. (2017). Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes. *Revista Panamericana de Salud Pública, 41*, e54.

Fabron, G., & Castro, M. (2019) Agricultura a pequeña escala en tierras altas y tierras bajas. Estudio comparativo entre la Quebrada de Humahuaca y el partido de Florencio Varela. *Mundo Agrario, 20*(43), e109. https://doi.org/10.24215/15155994e109

FAO, OPS, WFP & UNICEF (2018). "Panorama de la seguridad alimentaria nutricional en América Latina y el Caribe. Desigualdad y sistemas alimentarios". Santiago.

Feldenheimer da Silva, A. C., Recine, E., Johns, P., da Silva Gomes, F., de Araújo Ferraz, M., & Faerstein, E. (2018). History and challenges of Brazilian social movements for the achievement of the right to adequate food. *Global Public Health.* https://doi.org/10.1080/17441692.2018.1439516

Giraldo, O. F., & McCune, N. (2019). Can the state take agroecology to scale? Public policy expereines in agroecological territorialisation from Latin América. *Agroecology and Sustainable Food Systems, 43*(7-8), 785-809.

Golay, C., & Özden, M. (2005). *El derecho a la alimentación. Un derecho humano fundamental estipulado por la ONU y reconocido por los*

tratados regionales y por numerosas constituciones nacionales. Centre Europe-Tiers Monde (CETIM). Ginebra.

Gómez Gil, C. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 140, 107-118.

Hawkes, S., & y Buse, K. (2016). Searching for the Right to Health in the sustainable Development Agenda. Comment on 'Rights Language in the Sustainable Development Agenda: Has Right to Health Discourse and Norms Shaped Healt Goals?'. *International Journal of Health Policy and Management, 5*(5), 337-339.

Liverman, D. (2018). Geographic perspectives on development goals: Constructive engagements and critical perspectives on the MDGs and SDGs. *Dialogues in Human Geography, 8*(2) 168-185.

ONU (2012). Marco decenal de programas sobre modalidades de consumo y producción sostenibles. Río+20. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río de Janeiro.

______ (2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución aprobada por la Asamblea General del 25 de septiembre del 2015.

Pita Paredes, M. J., & Acevedo Osorio, Á. (2018). Contribuciones de la agroecología escolar a la soberanía alimentaria: caso Fundación Viracocha. *Praxis & Saber. Revista de Investigación y Pedagogía, 10*(22), 195-220.

Rosset, P., Val, V., Pinheiro, L., & McCune, N. (2019). Agroecology and La Vía Campesina II. Peasant agroecology schools and the formation of a sociohistorical and political subject. *Agroecology and Sustainable Food Systems, 43*(7-8), 895-914.

Tilzey, M. (2019). Authoritarian populism and neo-extractivism in Bolivia y Ecuador: the unresolved agrarian question and the prospects for food sovereignty as counter-hegemony. *The Journal of Peasant studies, 46*(3), 626-652.

Tittonell, P. (2019). Las transiciones agroecológicas: múltiples escalas, niveles y desafíos. *Revista FCA UNCUYO, 51*(1), 231-246.

Vía Campesina (2003). ¿Qué es la *soberanía alimentaria*? Recuperado de: https://bit.ly/3bMkUwP

______ (2018). *Soberanía alimentaria ya. Una guía para la soberanía alimentaria*. European Coordination Vía Campesina. Recuperado de: https://bit.ly/3249TTa

Vivero Pol, J. L. (2010). *El hambre y las leyes del hombre. El derecho a la alimentación y leyes de seguridad alimentaria en América Latina en el 2010*. Recuperado de: https://bit.ly/2SAPeCS

La soberanía alimentaria ¿Una alternativa ante el acelerado cambio climático?

Ronnie Lizano[1]

Cambio climático y agronegocio

A nivel global, el 97% de emisiones de CO_2 lo generan los países "desarrollados", y al parecer no están dispuestos a reducirlas ya que en este mundo globalizado los mercados son el centro de atención y la prioridad. El modelo de desarrollo de muchos países occidentales se ha exportado como una receta para salir de la pobreza, desde esta visión hegemónica, América Latina ha sido considerada como una economía emergente y la agricultura no ha escapado al concepto de globalización y estandarización debido al modelo de revolución verde[2] que ha imperado en las últimas décadas con promesas como paliar el hambre a nivel mundial. Sin embargo, ha tenido consecuencias nefastas en muchos contextos generando incluso la

1 Máster en Desarrollo Rural y gestión sustentable en la Universidad Politécnica de Madrid y doctorando en la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito. Coordinador del Grupo de Investigación en Ciencias Ambientales-GRICAM. Línea de investigación en agroecología, ambiente y territorio. Docente en la Universidad Politécnica Salesiana.

2 La revolución verde hace referencia al modelo de agricultura exportada por los Estados Unidos, que se basa en el uso intensivo de agrotóxicos, fertilizantes sintéticos, semilla híbrida y maquinaria agrícola.

enajenación de los modos de producción de los campesinos, deterioro de su salud y migración a las ciudades que en muchos casos llegan a engrosar los cinturones de miseria. En este contexto, la apuesta por la soberanía alimentaria y el movimiento por la agroecología brindan oportunidades a los campesinos para trabajar en una lógica de la vida, de la biodiversidad, donde las fincas agroecológicas se pueden mirar como espacios donde la familia campesina busca dignificarse y reivindicar su derecho al trabajo y a un ambiente saludable.

El cambio climático afecta seriamente la agricultura porque conlleva a la alteración de los regímenes de lluvia y temperatura, además de fenómenos climáticos que experimentarán más frecuente e intensamente los países en vía de desarrollo, lo cual puede comprometer la soberanía alimentaria. Se presentan dos visiones claramente marcadas, el discurso de la seguridad alimentaria, funcional al modelo agrícola dominante, y por el otro, la alternativa de la agroecología y la búsqueda de la soberanía alimentaria; dos paradigmas en disputa, tanto del territorio, del espacio ecológico y de los procesos salud-enfermedad.

En la agricultura, la revolución verde impone condicionamientos, por ejemplo, al introducir como “factores de innovación tecnológica” lo que en realidad es un “modo de imposición tecnológica” que perpetúa la dependencia de los agricultores hacia los insumos: fertilizantes, pesticidas, maquinaria, semillas híbridas y actualmente semillas transgénicas. La estrategia de la revolución verde funcionó bien en áreas dotadas de un clima estable y energía barata. Al entrar en la segunda década del siglo XXI, este modelo agrícola industrial se tornó inviable, ya que los insumos, equipos y combustibles fósiles, de los cuales depende, empezaron a agotarse y a encarecerse. A medida que el cambio climático se intensifica, estos sistemas agrícolas intensivos se vuelven menos resistentes y más vulnerables. De acuerdo con Díaz (2013), en la búsqueda de posibles adaptaciones agrícolas al cambio climático se han desarrollado modificaciones genéticas de organismos para que los cultivos produzcan bajo condiciones estresantes, se proponen los biocombustibles y la economía verde, lo cual básicamente consiste en perpetuar la revolución verde.

La agricultura industrial contribuye marcadamente al cambio climático mediante la emisión de gases de efecto invernadero, principalmente el óxido nitroso (N2O) y el dióxido de carbono (CO2) por el consumo de combustibles fósiles utilizados en la mecanización agrícola y en la irrigación, en los fertilizantes y pesticidas químicos y en el transporte de los productos agrícolas, en las extendidas cadenas verticales de la agroindustria y los agronegocios internacionales (Díaz, 2013). Globalmente, la producción de alimentos es responsable del 21% de las emisiones de gases de efecto invernadero (IPCC, 2014; FAO, 2015). De acuerdo a la FAO, las emisiones generadas por la aplicación de fertilizantes sintéticos en 2012 aportaron de un 14% al 21% total generado por el modelo agrícola actual (FAO, 2015). Un peso especial en el aporte al cambio climático tiene la producción de carne, la producción de alimento animal ocupa un 40% de la producción agrícola mundial (FAO, 2012). La FAO estima que un promedio de 36% de la producción de cereal del mundo es usado para la alimentación del ganado de leche y carne (FAO, 2012). Esto se vuelve muy contradictorio ya que, frente a más de 1000 millones de personas con hambre en el mundo, la gran cantidad de los cereales se destinan a la alimentación de animales, y esta gran demanda ha hecho que se intensifique el sistema de producción pecuario a un punto en que la gran mayoría de ganado de leche y carne de nivel industrial son alimentados con cereales, como si se tratase de un animal monogástrico, provocando trastornos fisiológicos en los rumiantes.[3] Además, el uso de nuevas áreas para pastos para ganadería es una de las principales causas de deforestación en América Latina. En los últimos 50 años, el consumo de carne se ha cuadruplicado: 45 millones de toneladas en 1950; 300 millones de toneladas en 2018; y 500 millones de toneladas en 2050. En promedio cada norteamericano consume 80,6 kg de carne por año. De acuerdo a la OMS, una reducción a 25 kg sería una victoria para nuestra salud y para el planeta (FAO, 2011).

3 Los rumiantes son animales que tienen cuatro cavidades gástricas o estómagos donde es procesado el pasto que ingieren a través de microorganismos y de esta forma asimilan los nutrientes necesarios para su alimentación.

- De acuerdo con la OMS, la cantidad ideal de carne para una dieta óptima es de 500 gramos por semana, 2 kg por mes, o 24 kg por año.
- Sobre el 95% de la carne que consumimos viene de fincas industriales que son colectivamente responsable del 14.5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (Gerber *et al.* 2013)
- Producir 1 kg de carne genera 36,4 kg de CO_2, equivalente a las emisiones de un carro en un viaje de 250 km; y utiliza no menos de 15 000 litros de agua (Fanelli, 2007).

Las cadenas verticales de la agroindustria representan uno de los aspectos más problemáticos, debido a la cantidad de eslabones entre los productores y consumidores; mientras mayor es la cantidad de eslabones en la cadena, más distancia existe entre agricultores y consumidores, y esta distancia se expresa en un colosal consumo de energía para producir, procesar y transportar estos alimentos. Esta comida que se muestra más barata en el mercado, pero a costa del deterioro social, económico y ambiental.

El modelo alimentario estadounidense que se trasladó a los países subdesarrollados mediante una relación centro-periferia, incluyó el dominio de las empresas transnacionales, la extensión de la revolución verde en sus diversos componentes, así como, la utilización política y económica de la ayuda alimentaria, que en no pocos casos contribuyó a desestimular la producción local de alimentos y su sustitución por productos foráneos importados (George, 1981).

Lo que se cuestiona de la revolución verde, es ser un modelo de imposición tecnológica, un modelo que artificializa los hábitats naturales, donde el monocultivo reemplaza la biodiversidad, donde se pone como centro solamente la productividad, aunque tenga costos ocultos a nivel social y ambiental. De la mano del modelo de la revolución verde que reproduce la lógica de la estandarización a través de monocultivos, está atado el proceso de acaparamiento de tierras, que es otro fenómeno global, que es impulsado por una es-

trategia espacial de dominio de capital, lo cual, como Rubio (2015) afirma, ha traído consigo que germine la dimensión territorial de la crisis capitalista. El autor ha denunciado 400 casos de acaparamiento de tierras sobre una superficie de 35 millones de hectáreas en 66 países del mundo, reflejando lo que manifiesta al decir que el norte pierde competitividad y busca soluciones espaciales a su decadencia en el sur. Como señala Rubio (2015), las tierras se compran en países del sur, con buena calidad de suelo, abundancia de recursos naturales y de agua, y con fuerza de trabajo barata. Esta solución espacial, representa un intento a corto plazo para resolver las contradicciones de los crecientes gastos agroindustriales y los crecientes gastos de reproducción de la fuerza de trabajo, lo que según McMichael (2012), agudizará las contradicciones ecológicas y sociales.

Las consecuencias de este proceso que por lo general lleva a implantar monocultivos para la exportación, entre ellos los agrocombustibles, han sido muy graves para los pobladores rurales, quienes en muchas ocasiones sufren el despojo o la venta forzada de sus parcelas (Rubio, 2010); acompaña a esto la degradación de las tierras y de los recursos naturales amenazando la agricultura familiar campesina en muchos países. Esta es la urgencia ante la crisis civilizatoria que está viviendo nuestro planeta, un deterioro acelerado de la sociedad rural y su soberanía alimentaria. Para Houtart (2016), la historia nos ha enseñado que es muy difícil reconstruir una agricultura campesina cuando ya ha sido eliminada, este es el caso de Venezuela donde la agricultura fue destruida por la renta petrolera, y de Cuba, que sufrió siglos de monocultivos de azúcar.

Las consecuencias de la revolución verde en América Latina han afectado la dimensión económica, social y la soberanía alimentaria; y se evidencian en la concentración de la propiedad de la tierra, el empobrecimiento de los pequeños productores quienes no pueden acceder a la maquinaria e insumos, quienes además siguen siendo expropiados y despojados, y a quienes en algunos casos se les ofrece empleo como asalariados, pero no pueden producir alimentos para autoconsumo y para el mercado local.

Refugiados climáticos

En el mundo 50 millones de campesinos por año son expulsados de las zonas rurales (Houtart, 2016). Las estadísticas oficiales predicen que los agricultores más pobres son especialmente vulnerables a los impactos del cambio climático debido a su exposición geográfica, bajos ingresos, mayor dependencia en la agricultura para su supervivencia y su limitada capacidad de buscar otras alternativas de vida (Nicholls, 2013). Los migrantes climáticos se están convirtiendo rápidamente en el rostro humano del cambio climático. Según un estudio del Banco Mundial sobre el África subsahariana, el sur de Asia y América Latina (que en conjunto contiene el 55% de la población de los países en desarrollo), más de 140 millones de personas en estas regiones podrían ser desplazadas internamente para el 2050, sin tomar en cuenta los conflictos armados (Rigaud *et al.*, 2018).

Se estima que, para el 2050, habrá:

- 86 millones de migrantes climáticos internos en África subsahariana.
- 40 millones de migrantes climáticos internos en el sur de Asia.
- 17 millones de migrantes climáticos internos en América Latina.

Este modelo agrícola ha generado una crisis profunda al reducir la complejidad de la agricultura a modelos estándares de monocultivos funcionales a la acumulación del capital del agronegocio. En el contexto actual no se puede negar que el aumento de las emisiones de CO_2 y, por ende, el aumento de la temperatura en el planeta está cambiando los patrones climáticos, o lo que se ha llamado eventos extremos. Estos cambios están provocando que la agricultura sea más vulnerable; es decir, que la programación de siembras o de cosechas se vuelva más impredecibles, tornando más inestable la posibilidad de los agricultores de tener una economía que le permita continuar su actividad o conservar sus modos de vida.

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador del año 2012, se reconoce a la Soberanía alimentaria, agricultura, ganadería, acuacultura y pesca como sectores prioritarios de atención debido a que la producción agropecuaria es muy vulnerable a los efectos del cambio climático. El IPCC (2007) ha advertido que la agricultura en latitudes medias será la más afectada por la cada vez menor disponibilidad de agua, de igual forma en los trópicos secos debido a la alteración de las precipitaciones de lluvia y de la evapotranspiración; y en áreas dependientes de la nieve y del deshielo. Estas alteraciones de los patrones climáticos afectan sobre la producción de alimentos y las repercusiones que ello tiene sobre los precios, el acceso de las poblaciones a los productos (MAE, 2019); y, en última instancia, la pérdida del control soberano de sus modos de vida (modos de producir y modos de alimentarse) promueve y profundiza las corrientes migratorias desde el campo hacia la ciudad. Como es evidente, los cambios a nivel global se expresan a nivel, en un estudio denominado "Análisis situacional de la Soberanía Alimentaria en el contexto de la adaptación al cambio climático en el Ecuador", se menciona:

> La expansión de monocultivos, con el consecuente uso de plaguicidas y fertilizantes, y la expansión de la agricultura para exportación como banano, café, cacao, flores, abacá, tabaco, frutas tropicales y brócoli, ponen en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria, puesto que el interés del pequeño agricultor por ser parte de las cadenas de producción supone un abandono de los multicultivos y de los cultivos de autoconsumo, incrementando su vulnerabilidad ante el cambio climático y afectando su entorno inmediato por pérdida de la diversidad genética, la reducción de la resiliencia de los ecosistemas y el alto uso de químicos. (Cordero, Vásquez, & Rosero, 2011)

Se ve con claridad que la expansión de monocultivos, la artificialización de los sistemas de producción bajo el paquete tecnológico de la Revolución Verde en el Ecuador está destruyendo el control soberano de la alimentación, deteriorando los modos de vida de los campesinos, la salud ambiental y humana.

Agroecología y resiliencia al cambio climático

Numerosas experiencias de la agricultura campesina han demostrado que sus sistemas biodiversos responden muy bien ante las condiciones ambientales cambiantes; sin embargo, como lo expresa Nicholls (2013), la resiliencia ecológica de los agroecosistemas está íntimamente ligada a la resiliencia social, que es la habilidad de las comunidades rurales de generar una infraestructura social capaz de soportar shocks externos. Las estrategias de organización social (redes de solidaridad, intercambio de alimentos, etc.) utilizadas por los agricultores para manejar circunstancias difíciles impuestas por tales eventos son un componente clave de la resiliencia.

Es importante tener en cuenta que la agricultura campesina es muy diversa, que es cierto que son grupos vulnerables ante el cambio climático por ejemplo, pero que además vienen preparándose para las variaciones y cambios que han percibido mediante diferentes estrategias para resistir y recuperarse del paso de eventos climáticos como inundaciones, sequías, huracanes, entre otros, basados principalmente en sus técnicas tradicionales como cosecha de agua, variedades de plantas locales resistentes a los cambios de temperatura o de humedad, sistemas de producción diversificados, conservación de suelos, etc.

En contraste al paradigma del modelo agrícola dominante, que está en crisis y que no da una respuesta sustentable al mundo, surge la necesidad de visibilizar un modelo agrícola alternativo que para Nicholls y Altieri (2012), es el paradigma agroecológico, que tiene su base cultural, social y productiva en la racionalidad etnoecológica de la agricultura familiar campesina, fuente fundamental de un legado importante de saber agrícola tradicional, de agrobiodiversidad y de estrategias de soberanía alimentaria. Entiéndase la soberanía alimentaria como una contrapropuesta al marco de la política macroeconómica neoliberal; la soberanía alimentaria clama por el derecho de las naciones y los pueblos a restringir el comercio, si esto fuera necesario para proteger a los agricultores de pequeña escala y otras comunidades rurales marginadas contra el dumping y la competencia desleal.

Una particularidad del enfoque agroecológico es la valorización del saber tradicional campesino, teniendo en cuenta que en su evolución secular ha logrado alcanzar resiliencia y sostenibilidad con bajos insumos externos o en ausencia de estos, adaptándose a situaciones socioeconómicas y ambientales generalmente adversas y de escasos recursos (Díaz, 2013).

Es por estas razones, que se considera que muchos agricultores en el mundo y no es la excepción en Ecuador, ya han venido practicando la agroecología, incluso si no se denomina como tal; es decir, trabajando desde la lógica de la conservación de la biodiversidad, del cuidado de los recursos naturales y de la salud de su familia o sus comunidades.

En Ecuador, se reconocen avances en los últimos años en materia de educación, salud, obras de infraestructura, y esto gracias a la recuperación de la institucionalidad y por ende inversión pública. A pesar de ciertos avances en algunos ámbitos de la política pública, en el sector agrícola del país aún persiste la visión reduccionista y funcional al gran capital de que a través de más monocultivos y de la idea que más exportaciones lograrán un cambio de matriz productiva que hará crecer la economía del país, que generará puestos de trabajo; pero si se actúa desde la inmediatez no estamos poniendo en la mesa los gigantes costos ocultos ambientales, el drama social que viven los campesinos al verse nuevamente despreciados y explotados por un sistema enajenante que quizás los vuelve unos asalariados, rompiendo con la posibilidad de conservarlos como campesinos y apoyarlos para que tengan una ruralidad de esperanza.

La LORSA como estrategia para mitigar el cambio climático en Ecuador

Con base en estos argumentos, se puede aseverar que la agricultura promocionada como investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), controlada por capitales financieros transnacionales, no ha ofrecido ni ofrecerá soluciones a la soberanía alimentaria mundial, ni

al cambio climático; por lo cual se debe buscar otras alternativas más integrales y centradas en las necesidades y derechos de los seres humanos y de la naturaleza como la agroecología. En Ecuador contamos con la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que es un cuerpo normativo de vanguardia en América Latina, que se debe utilizar como instrumento de lucha en esta disputa por una agricultura familiar, campesina e indígena. En este cuerpo legal se destaca la función social y ambiental del uso y acceso a la tierra (art. 282 de la Constitución y artículo 6 y 7 LORSA), en la función ambiental de la tierra se menciona que deberá contribuir a la conservación de la biodiversidad, la agrobiodiversidad mediante asociatividad de cultivos y el mantenimiento de las funciones ecológicas como la conservación y manejo integral de cuencas hidrográficas, áreas forestales y bosques; como se puede apreciar esta ley se alinea al fomento de agroecosistemas diversos y comprende y promueve una agricultura con una sustentabilidad fuerte.

En la LORSA se encuentran plasmados estos enfoques que priorizan a la agricultura familiar, campesina e indígena y se promueve fundamentalmente el acceso prioritario de estos grupos humanos a la tierra, al uso y aprovechamiento del agua; se excluye la posibilidad de apropiación del material genético bajo varias modalidades de propiedad intelectual y sistemas de patentes, y algo muy importante de esta ley es que posiciona a la agroecología como un modo de producción sustentable, abriendo el paso para una serie de políticas públicas como programas de capacitación, líneas de crédito y mecanismos de comercialización para su desarrollo y fortalecimiento (art. 14 LORSA). Esta Ley de soberanía alimentaria claramente está amparando un paradigma de agricultura de base campesina, que bien podría ser una herramienta poderosa de profundización del modelo agroecológico, y de una reivindicación del ecologismo popular como lo llama Martínez Alier (2011), es decir, todos los aportes socio-ecológicos de parte de los campesinos, por ejemplo, la mitigación al cambio climático y la conservación de los socio-agroecosistemas rurales. Como resistencia frente a la alternativa autoritaria del capitalismo agrícola, han surgido movimientos rurales y urbanos en el Ecuador, dentro de comunidades campesinas, familias urbanas, activistas y academias, que están alcanzando importantes im-

pactos locales y regionales y que de forma colectiva se podría potenciar su accionar al usar estos instrumentos normativos como herramientas políticas y de acción transformadora y de esta forma poder ofrecer alternativas de mayor escala ante la crisis alimentaria y ambiental.

Conclusiones

La soberanía alimentaria es una categoría conceptual y política, es conceptual porque por un lado permite comprender la complejidad de la realidad de los sistemas agroalimentarios; y por otro lado es política, porque disputa a la agricultura dominante o agronegocio el control de la agricultura (agua, tierra, sistemas de comercialización, economía local, etc.). Esta categoría de la soberanía alimentaria constituye el espíritu de la LORSA, y propone a la agroecología como un paradigma alternativo de agricultura donde se respete la reproducción social del campesinado y los agroecosistemas, que en palabras simples permitan la prosperidad de los agricultores y de la naturaleza (ríos, acequias, biodiversidad). La agroecología de base campesina, permite aprender de las experiencias locales de fincas agro-biodiversas llevadas por campesinos y campesinas, pues ellos hacen una agricultura sustentable que puede responder a la crisis agrícola actual y al cambio climático que va a un ritmo acelerado. Estos territorios agroecológicos son espacios de adaptación y resiliencia ante el calentamiento global y a pesar de los aportes sociales, ambientales y ecológicos han estado invisibilizados y abandonados históricamente por los gobiernos de turno, por esto, es urgente una apuesta política por la agroecología a nivel nacional para poder llegar a recuperar los sistemas agroalimentarios que sean solidarios con los campesinos, sustentables en la forma de producir, que se sepa de dónde vienen los alimentos, asegurando procesos de trazabilidad y bioseguridad y, que respeten la soberanía alimentaria de nuestros pueblos.

La LORSA es un instrumento legal que tiene elementos estructurales para la transformación del agro ecuatoriano, y que debería permitir fortalecer la lucha del movimiento campesino y de los mo-

vimientos urbanos de consumo consciente. Pero que se evidencia que la visión productivista tecnoburocrática de los gobiernos de turno amalgamadas con los intereses del agronegocio no han permitido que se avance con una propuesta como la LORSA. La arena legislativa, es una arista importante desde donde se puede empujar e impulsar las políticas públicas, si las fuerzas sociales llevaron al nacimiento de la LORSA, es necesario continuar con ese proceso de lucha para que el estado cumpla lo que el pueblo demanda, y lo que demanda el pueblo son relaciones más justas y respetuosas de esta sociedad con su ambiente, con sus campesinos, con la salud colectiva, que el pueblo ecuatoriano no pierda la autonomía de poder alimentarse en forma diversa y nutritiva, no perder la autonomía de sus decisiones de alimentarse con productos sin agrotóxicos, la autonomía de decidir qué tipo de sociedad quiere construir, donde todos de forma solidaria y consciente podamos hacer prosperar el trabajo de nuestros campesinos.

Bibliografía

Cordero, V., Vásquez, P., & Rosero, C. (2011). Análisis situacional de la soberanía alimentaria en el contexto de la adaptación al cambio climático en el Ecuador. En *Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025*. Quito, Ecuador. Recuperado de: https://bit.ly/2SAFxo8

Díaz, B. (2013). *Cambio climático, agricultura y soberanía alimentaria: transnacionales versus agroecología. La transformación agroecológica de Cuba*. Buenos Aires: CLACSO.

Fanelli, D. (2007). Meat is murder on the environment. *The Scientist, 195*(2613), 15. https://doi.org/10.1016/s0262-4079(07)61804-1.

FAO (2011). *World Livestock 2011. Livestock in food security*. A. McLeod (Ed.). Roma: FAO.

_____ (2012). Sustainability Pathways. Livestock and Landscapes. *Livestock and Landscapes*, All.

_____ (2015). *The state of food and agriculture*. https://doi.org/10.18356/79dbc75b-en.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2013). *Food wastage footprint. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*.

George, S. (1981). *Les Stratèges de la faim*. Ginebra.

Gerber, P.J., Steinfeld, H., Henderson, B., Mottet, A., Opio, C., Dijkman, J., Falcucci, A. & Tempio, G. (2013). *Tackling climate change through livestock. A global assessment of emissions and mitigation opportunities*. Vol. 14. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Houtart, F. (2016). Las agriculturas familiares campesinas e indígenas como base de una reforma agraria popular en Ecuador. En *50 años de Reforma Agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. Primera ed. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007). Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra, Suiza. Recuperado de: https://bit.ly/39Gbm4p

_____ (2014). II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Contribución de los Grupos de trabajo I, Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. *Cambio climático 2014 - Informe de síntesis*. Editado por R.K. Meyer, Pachauri, y L.A. Ginebra, Suiza: IPCC.

MAE (2019). Primera contribución determinada a nivel nacional para el Acuerdo de París bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Martínez Alier, J. (2011). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Quinta ed. Barcelona: Icaria Editorial s.a.

McMichael, P. (2012). The land Grab and Corporate Food Regime Restructuring. *The Journal of peasant Studies, 39*, 681-701.

Nicholls, C. (2013). Enfoques agroecológicos para incrementar la resiliencia de los sistemas agrícolas al cambio climático. En REDAGRES, CYTED, SOCLA (Ed.), *Agroecología y resiliencia socioecológica: adaptándose al cambio climático*. Medellín, Colombia.

Nicholls, C., & Altieri, M. (2012). Modelos ecológicos y resilientes de producción agrícola para el siglo XXI. *Agroecología, 6*(0), 28-37.

Rigaud, K., de Sherbinin, A., Jones, B., Bergmann, J., Clement, V., Ober, K… *et al.* (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. Washington, DC: The World Bank, 256. https://doi.org/doi.org/10.7916/D8Z33FNS.

Rubio, B. (2010). De agrocombustibles y expansión minera en América Latina. *Revista Territorios, 5*, 15-36.

_____ (2015). *El dominio del hambre: crisis de hegemonía y alimentos*. Editado por Universidad Autónoma de Chapingo-Colegio de Postgraduados: Universidad Autónoma de Zacatecas: Juan Pablos Editor. Segunda Ed. México.

El gatopardismo en el campo: Soberanía alimentaria y la omnipresencia de los plaguicidas altamente peligrosos

Alexander Naranjo[1]

Introducción

En el Ecuador la situación de los Plaguicidas Altamente Peligrosos-PAP es preocupante. Más allá de los índices de productividad que provee la agroindustria, existe todo un desgaste y daño socio ambiental acumulado en el largo plazo que muestra los límites del modelo que procura un uso intensivo de plaguicidas. Estas externalidades, que no son tomadas en cuenta en los cálculos de rendimiento, son asumidas generalmente por los trabajadores rurales, por las comunidades campesinas y por la naturaleza, lo cual acrecienta la deuda ecológica y profundiza la inequidad en el campo.

Los impactos de los PAP[2] a la salud humana como al ambiente están ampliamente documentados en el mundo. De acuerdo con

1 Ingeniero Ambiental con Maestría en Desarrollo Territorial Rural. Ecologista. Investigador con trabajos sobre Ecología Política, Soberanía Alimentaria y Ruralidad. Parte del Colectivo Agroecológico del Ecuador.

2 El PAN basa sus criterios de peligrosidad en: toxicidad aguda, efectos crónicos o de largo plazo en la salud (carcinogenicidad o perturbación endócrina),

la Pesticide Action Network - PAN en inglés) los Plaguicidas Altamente Peligrosos son:

> Aquellos que reconocidamente representan una peligrosidad aguda o crónica particularmente elevada para la salud o el medio ambiente, de acuerdo con los sistemas de clasificación internacionalmente aceptados, como los de la OMS o el SGA, o por figurar en acuerdos o convenciones internacionales pertinentes con carácter vinculante. (PAN, 2016)

De los 428 ingredientes activos que están registrados en Agrocalidad, 108 forman parte de la lista de plaguicidas altamente peligrosos y es común encontrarlos en paquetes tecnológicos para los cultivos que forman parte de la canasta básica familiar ecuatoriana (Naranjo, 2017).

La disputa campesina para eliminar los PAP de los campos ecuatorianos, ha tenido hitos históricos importantes. Quizá el más representativo es el proceso de participación social que dio como resultado la Constitución en el 2008.

Al recorrer la Carta Magna, es posible identificar varios artículos que respaldan la construcción de políticas públicas favorables para la soberanía alimentaria, y que colocan a los PAP como contradictorios a los principios de la producción autónoma de alimentos. Con ese espíritu nace la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria-LORSA.

Pero, mientras en el 2008 se pensaba que una transición hacia un modelo sin agroquímicos era posible, en paralelo, las importaciones no se detuvieron, al contrario. En el transcurso de los años, las políticas públicas que nacieron respaldadas por la LORSA, tomaron un giro distinto profundizando el modelo capitalista, donde el uso de PAP se validó como un instrumento indispensable para mantener

---

peligrosidad ambiental (persistencia, bioacumulación y toxicidad- PBT) y las regulaciones internacionales.

el control sobre cultivos y garantizar la hegemonía del régimen agroalimentario neoliberal.

El presente artículo busca analizar el uso intensivo de los PAP como elemento importante que sostiene el modelo de dependencia del agro ecuatoriano a través de las grandes corporaciones transnacionales y su rol en el sostenimiento de un régimen agroalimentario neoliberal, opuesto a la soberanía alimentaria y a la Constitución del 2008 en los últimos 10 años. Para esto se da cuenta tanto de las políticas públicas como de la presencia creciente de los intereses de las empresas vinculadas con los PAP en la actuación del Estado ecuatoriano.

La Ley de Agrobiodiversidad: Las disputas de modelo

La transición del modelo neoliberal fue una etapa donde los movimientos campesinos e indígenas lograron articular un discurso atado a las demandas históricas relacionadas al acceso a tierra, agua y semillas. Esta lucha tuvo como hito histórico el proceso constituyente del 2008. Gracias a ello es que somos un país pionero en el mundo en reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos (Art. 10), el primero en declarar dentro de un marco constitucional a un país (Ecuador) como libre de semillas y cultivos transgénicos (Art. 401), y el primero en articular pilares para sostener y materializar la soberanía alimentaria en nuestro país (Capítulo III Art. 281 y 282).

De la Constitución del 2008, nació la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria-LORSA, una ley marco cuya finalidad se basa en "garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente".

La LORSA en su Art. 25 sobre sanidad animal y vegetal, plantea el interés del Estado frente a los PAP, el artículo destaca que:

> Las leyes que regulen la agrobiodiversidad, la biotecnología y el uso y comercialización de sus productos, así como las de sanidad animal y vegetal establecerán los mecanismos de sanidad alimentaria y los

instrumentos que garanticen el respeto a los derechos de la naturaleza y la producción de alimentos inocuos. (…)

El accionar tóxico de los PAP, su capacidad de bioacumulación y bioamplificación dentro de la cadena trófica, coloca a los plaguicidas como contradictorios a los derechos de la naturaleza y a la soberanía alimentaria.

En este primer periodo que va desde el 2007 al 2013, el Estado aporta con señales positivas respecto a una transición hacia un modelo sin plaguicidas. A finales del 2008 el gobierno reestructura la presencia estatal en el tema fitosanitario a través de la creación de Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro-Agrocalidad y con ello, en el periodo del 2008 al 2013 se consigue la prohibición de 11 PAP por ser considerados nocivos para la salud y el ambiente. De este grupo, subrayo la salida del Endosulfan y del Carbofurano (conocido comercialmente como “Furadam”) por ser dos de los insecticidas más vendidos hasta ese entonces. Pero el accionar de Agrocalidad respecto a plaguicidas no terminó ahí. De la misma manera, y motivados por la Decisión No. 436 de la Comunidad Andina de Naciones en 2010, Agrocalidad prohibió la fabricación, formulación, importación, comercialización y empleo de todos los plaguicidas con categoría toxicológica 1A y 1B,[3] este nuevo listado incluyó 22 ingredientes activos, y aun cuando se considera una decisión importante, por presión de la agroindustria, en la actualidad 5 ingredientes activos aun cuentan con registro de comercialización.

En el ámbito normativo y derivado de la LORSA, en este periodo se presentan varios proyectos de leyes al pleno, todos conectados con los preceptos de la soberanía alimentaria.[4] Destaco el proyecto de la Ley Orgánica de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento

3 1A extremadamente tóxico y 1 B altamente tóxico.

4 Un proceso liderado por la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria -COPISA que fue instituida por la LORSA para la construcción e implementación participativas de políticas públicas en favor de la soberanía alimentaria.

Agroecológico del 2012, por ser ampliamente debatido por las organizaciones indígenas y campesinas del país. Donde el Art. 19, literal g, especifica "Recuperar el equilibrio y capacidad regenerativa de los sistemas agrícolas, liberándolos de pesticidas y agrotóxicos". Esta ley llegó a conocimiento de la Comisión de Soberanía alimentaria de la Asamblea Nacional, sin embargo, fue traspapelada hasta el 2016. No obstante, es un punto de quiebre en el camino de colaboración entre el Estado junto con las organizaciones del campo.

Nueva matriz productiva: Comienzo de las contradicciones

En el año 2013 se articularon nuevas propuestas gubernamentales, donde se evidenció la tensión sobre el sentido del programa agrario nacional entre los representantes de agronegocio respecto a las propuestas campesinas. A través de un nuevo enfoque de la Vicepresidencia de la Republica, se presentó la Nueva Matriz Productiva (NMP) para el agro. La NMP buscó regular los comportamientos productivistas en la agroindustria sobre todo en relación a los *commodities*. En principio, la propuesta se despega de los esfuerzos de la promoción de nuevas formas agrícolas pensadas desde la soberanía alimentaria.

No obstante, y sin despegarse de la línea productivista, dentro de la NMP existen aportes que podrían ser usados dentro de la agricultura para la soberanía alimentaria, como por ejemplo, la construcción de cuatro plantas industriales para la elaboración de bioinsumos (Acción Ecológica, 2013), proyecto que no prosperó y permaneció como letra muerta hasta que se desvaneció la expectativa, las fábricas de bioinsumos no avanzaron ni a la etapa de construcción. Contrario a ello, lo que sí prosperó son las nuevas alianzas público-privadas que incorporaban el protagonismo de aquellas empresas que controlan la venta de semillas y agroquímicos en Ecuador. No tardó mucho en aparecer la Asociación Ecuatoriana de Semillas-ECUASEM y la Asociación de la Industria de Protección de Cultivos y Salud Animal-APCSA; lo paradójico de estas dos asociaciones es que están conformadas por las mismas empresas. Es importante

señalar que una de las primeras acciones dentro de las alianzas público privadas tiene que ver con la entrega de kits agropecuarios a los campesinos a través del *Plan Semillas* donde el gobierno subsidió parte del costo de las semillas certificadas y los agroquímicos del kit.

La NMP permitió un primer acercamiento concreto a la tendencia neoliberal anterior a la constitución del 2008, donde se coloca a la productividad de *commodities* como línea principal de lo agrario, ampliando la frontera de estos cultivos y provocando relaciones de dependencia de los campesinos al uso de agrotóxicos, sin pensar en un modelo de producción autónoma de alimentos; Houtart (2016) define este período como un nuevo momento de subordinación de la agricultura al capital, tanto en la producción como la comercialización poniendo en segundo plano el apoyo estructural a la agricultura familiar campesina.

Para explicar el accionar de esta segunda etapa coloco el ejemplo del Mancoceb. Este fungicida muy usado en la agroindustria del banano debió ser retirado del mercado en 2009. La Defensoría del Pueblo de Ecuador motivó para que Agrocalidad proceda con la cancelación del registro de todas las mezclas; la decisión no duró mucho y por presión del agronegocio bananero, en 2012 se añadió un anexo a la resolución anterior donde contenía un listado con las excepciones. Las empresas, a través de Agrocalidad, habían logrado conservar las formulaciones más comunes y descartar aquellas poco utilizadas. Tanta fue la influencia del sector bananero que, en 2013, Agrocalidad organizó un Seminario Internacional sobre el uso responsable del Mancozeb en conjunto con los empresarios bananeros, donde desconocen la toxicidad del ingrediente activo en la salud de los trabajadores y de sus familias y más bien lo promueven.

Fortalecimiento del modelo con uso de agrotóxicos

El periodo 2015-2018 son años que se asemejan a aquellos del neoliberalismo pero con la diferencia de que el Estado aparece como líder de la expansión capitalista en el campo. En el mundo,

el mercado de agroquímicos tuvo cambios drásticos a través de las megafusiones, las cuales dejaron el mercado de las semillas y de agroquímicos en manos de tres grandes grupos quienes en la actualidad controlan el 75% del mercado mundial de plaguicidas.

El poder de estas megafusiones se mostró en el marco de la discusión sobre la ley de semillas del 2016, donde a las consultas prelegislativas se sumó la participación de la alianza público privada: Ecuasem, donde figuran las filiales de Syngenta y Monsanto en Ecuador. Los efectos de ello, se reflejan en la trasformación de la ley. Primero se desconoció aquella propuesta presentada por las organizaciones sociales a través de COPISA en 2012, para dar comienzo a un segundo proyecto que priorizó mejorar la competitividad de los sectores agroindustriales y agroexportadores. Atrás quedó la agroecología y la protección de la agrobiodiversidad.

Las políticas públicas sumadas al Acuerdo Comercial firmado con la Unión Europea en 2017 mostraron la poca voluntad para una salida progresiva del uso de plaguicidas de los mercados ecuatorianos a la que se hacía referencia en el primer período.

De la misma forma el gobierno no respondió positivamente a las alertas internacionales sobre la toxicidad de agroquímicos: tenemos como ejemplo aquella levantada por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer-IARC respecto a la toxicidad del glifosato o la presencia de 8 PAP prohibidos en la Unión Europea en la agroindustria bananera ecuatoriana.

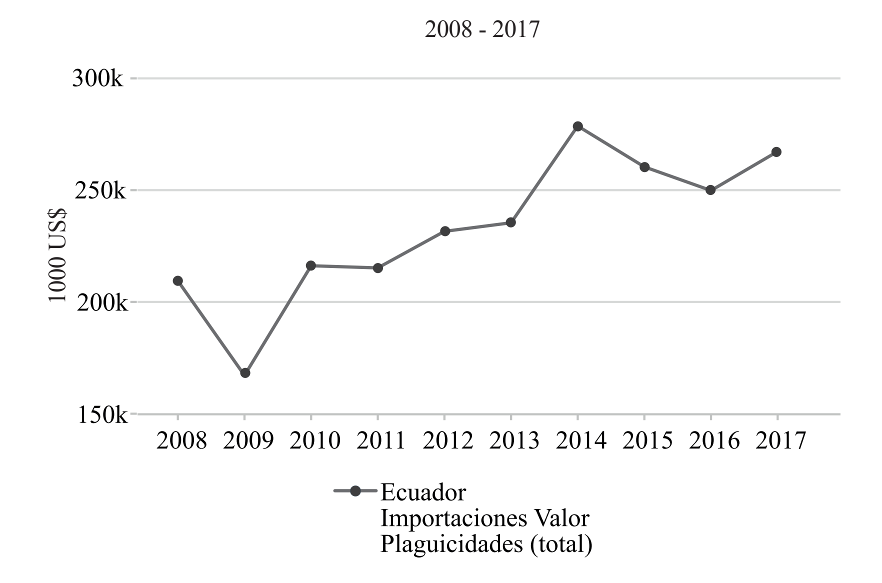
En esta etapa, el excesivo uso de plaguicidas tuvo sus consecuencias. En 2017 se desató la primera gran crisis fitosanitaria en el sector maicero en las provincias de Los Ríos, Manabí y Guayas de los últimos diez años, por la presencia desbocada del gusano ejército (*Mhytimma unipuncta*). El descontrolado accionar de esta plaga generó pérdidas importantes en el sector, 82 281 hectáreas de maíz fueron afectadas. De acuerdo al agroecólogo Manuel Suquilanda, este problema fitosanitario se desencadenó por que la plaga adquirió

resistencia a las dosis de insecticidas que se ocupan en los campos maiceros combinado con los efectos del cambio climático (Naranjo, 2017b). En este caso donde el problema estructural se da por el uso desmedido de plaguicidas, el gobierno nacional aportó como solución la aplicación terrestre (MAGAP, 2017) de dosis más concentradas del PAP conocido como *cipermetrina*.

10 años: Mucho agronegocio, poco de minga

En Ecuador no existe producción nacional de pesticidas. Actualmente existen 86 empresas que importan, formulan o reenvasan el producto. Dentro del creciente mercado solo nueve empresas concentran el 65% de los productos ofertados en el mercado nacional, configurando un oligopolio (Naranjo, 2017a).

Gráfico 1
Crecimiento de importaciones de plaguicidas
2008-2017 (1000 USD)



Fuente: Faostat (2008-2017) Elaboración: El Estudio.

De acuerdo con datos del Banco Central del Ecuador (2019) existe una curva creciente en la importación de plaguicidas en los 10 años de la LORSA. Contrario a lo esperado en el 2008, año tras año crece la demanda nacional. El mercado de plaguicidas tuvo un crecimiento uniforme que se vio acelerado en el 2013, año que el Gobierno impulsó con fuerza la nueva matriz productiva para el agro.

Desde el 2008 hasta el 2018 a Ecuador ingresaron 334 654,3 toneladas métricas de pesticidas que fueron vertidos en nuestros campos, por un valor de 1699 millones de dólares. Como dato preocupante para el 2010, la relación de kilogramos de plaguicidas por habitante fue de 6,35 kg (Naranjo, 2017a). Además, incumpliendo el Art. 28 de la Decisión N° 436 de la CAN (1998), en la actualidad se mantienen en las perchas 13 ingredientes activos de etiqueta roja tipo 1a y 1b.

Los diez años terminan dando paso a la *nueva minga agropecuaria*, un nuevo intento del gobierno de profundizar el control capitalista en las zonas campesinas. En este caso, al igual que su similar *Plan Semillas* del 2013, existe un subsidio estatal a las empresas de plaguicidas. No hay mucho de "minga" porque es el Estado el que pone las pautas y no se reconoce como significativo el trabajo entre la sociedad civil y el gobierno central, de hecho el fraccionamiento que se dio en 2015 se ha profundizado, colocando a las organizaciones sociales y campesinas en una disyuntiva de hacia dónde debe ir el nuevo proyecto político agrario.

Respecto a las tres etapas podemos concluir lo siguiente:

- La primera etapa (2007-2013) destaca la capacidad de agencia de las organizaciones sociales, conectada a un momento político post neoliberal, que facilitó la eliminación del mercado de muchos PAP y permitió colocar jurídicamente acápites dentro de las leyes y la misma Constitución respecto a un accionar político en contra de los plaguicidas.
- Segunda etapa (2013-2015), se denotan los primeros fraccionamientos y las primeras contradicciones, y aquellas

alianzas con las organizaciones sociales comienzan a distanciarse. El gobierno asume un rol marcado por la agroindustria y las propuestas construidas por la acción campesina comienzan a fragmentarse.

- Por último, la tercera etapa (2015-2018), donde el gobierno retoma el discurso de los plaguicidas que se veía como algo caduco en el 2008. Empezaron a aparecer momentos de crisis respecto al uso excesivo de agrotóxicos; y aquellas leyes que se acomodaron a favor de la soberanía alimentaria, se reorientan a favor de una modernización capitalista en el campo.

La productividad, vista desde la lógica capitalista, ha procurado el uso de agrotóxicos con fines preventivos y no como emergentes, incrementando las importaciones de los agroquímicos en nuestro país. Reporta, por ejemplo, la Asociación Sindical de Trabajadores Agrícolas Bananeros y Campesinos -ASTAC que en los últimos diez años las haciendas bananeras incrementaron los ciclos de fumigación aérea de 15 a 44 veces al año (Naranjo, 2017c), lo cual es un ejemplo de cómo en la matriz agroalimentaria nacional actual se mantienen los mecanismos de producción y las formas de control impuestos en el neoliberalismo, descuidando los nuevos caminos que propone la constitución del 2008 que se enmarcan en los preceptos de la soberanía alimentaria.

Pero, aun cuando la agroindustria es el modo de agricultura prioritaria para el Estado, tiene sus límites, como lo ocurrido con el maíz duro en 2017, experiencia que dejó muchas pérdidas económicas y ambientales, y poco aprendizaje para entender los límites de la naturaleza frente al uso intensivo de agroquímicos.

Diez años después de la Constitución, el uso y la dependencia de los plaguicidas siguen creciendo, y aun cuando la agroecología y la producción de alimentos orgánicos continúan ganando espacios, no son suficientes para poder dar un giro a esta realidad. A pesar de los intensos debates promovidos por organizaciones sociales, ecologistas y académicos sobre la problemática de los plaguicidas en el agro

ecuatoriano, muchos agroquímicos aún se consideran "necesarios" para el desarrollo del área rural.

Y es así como en Ecuador, el mercado de plaguicidas siempre está en constante crecimiento, omnipresente en los territorios y en la idea del gobierno sobre campo, beneficiando a una minoría. Se cambió todo para que no se cambie nada.

Bibliografía

Acción Ecológica (2013). Encadenamientos, contaminación, exportaciones… ¿y nuestra alimentación? Análisis de la nueva matriz productiva para el agro. *Alerta Verde, 151*, octubre. Quito- Ecuador. Recuperado de: https://bit.ly/2WcGWn4

Agrocalidad (2013). Resolución 0136 respecto a la prohibición del Carbofuran y sus mezclas del 18 de octubre. Recuperado de: https://bit.ly/326NJ2C

_____ (2016). Plaguicidas prohibidos en el Ecuador, listado actualizado hasta septiembre del 2016. Recuperado de: https://bit.ly/38B3iSv

Asamblea Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. Ciudad Alfaro.

Asamblea Nacional del Ecuador (2009). "Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria". Quito-Ecuador: Registro Oficial Registro Oficial Suplemento 583.

CAN- Comunidad Andina de Naciones (1998). Decisión 436: Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola Nonagesimocuarto Período Extraordinario de Sesiones de la Comisión 11 de junio Lima- Perú.

FAO (2017). Serie de datos 1990-2015 de importación de plaguicidas para Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Sistema de estadísticas FAOSTAT.

Houtart, F. (2016). El desafío de la agricultura campesina para Ecuador. En F. Houtart y M. Laforge (Ed.), *Manifiesto para la agricultura familiar campesina e indígena en Ecuador*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

IARC, International Agency for Research on Cancer (2015). Evaluation on Five Organophosphate Insecticides and Herbicides [IARC Monographs Vol.112]. Recuperado de https://bit.ly/328HXgL

MAGAP (2017). MAGAP interviene con fumigaciones para controlar plagas que afectan al maíz. Recuperado de: https://bit.ly/3cWGP4K

Naranjo, A. (2017a). *La otra guerra, situación de los plaguicidas en el Ecuador*. Acción Ecológica- Red por una América Latina libre de Transgénicos- RALLT
______ (2017b). *Desenfoque en el modelo agrario. El caso del maíz duro* (No publicado).
______ (2017c). ¿Es posible el uso seguro de plaguicidas en las bananeras? Entrevista a Jorge Acosta ASTAC marzo 2017 (no publicada).
Pesticide Action Network (2016). Lista de Plaguicidas Altamente Peligrosos de PAN Internacional. Junio.

IV

Experiencias territoriales

La alimentación nos conecta, una propuesta desde Quito-Ecuador

Nataly Pinto[1]

Pensando la alimentación como algo que nos conecta

Alimentarse es un acto esencial que ocupa parte importante de nuestro tiempo en términos de elegir dónde comprar los alimentos, qué comer, a qué hora y con quiénes. Diariamente, si somos afortunados, implica realizar una pausa de tres veces por día, considerando el desayuno, el almuerzo y la merienda. Desde luego, la alimentación se hace mucho más placentera si tenemos una buena compañía para compartir los alimentos. La mayoría de personas que tienen la posibilidad de comer a diario procede de orígenes e historias diferentes pero que convergen con el mismo fin: alimentarse. Sin embargo, muy poco entendemos sobre el proceso de nutrir nuestros cuerpos y cuesta mucho darnos cuenta de que la alimentación atraviesa varios ámbitos de la vida como la salud, la cultura, el acceso económico y los flujos de agua, materiales y energía.

El presente artículo está narrado en primera persona y tiene más preguntas que respuestas. Si bien en algunos casos aparecen ci-

1 Trabaja en la Organización No Gubernamental Rikolto y es la directora del programa "Sistemas alimentarios sostenibles y resilientes para América Latina". Ha estado activamente involucrada en la constitución de la Plataforma Multiactoral del Pacto Agroalimentario Quito (PAQ)

tas que reconocen el trabajo intelectual de otras personas, creo que mientras más fácil se presente la lectura al público, mucho más entretenida y accesible será y por lo tanto invitará a la reflexión que tanta falta nos hace para cambiar las cosas y concretizar en la práctica la seguridad y soberanía alimentaria, desde una perspectiva de derecho a la alimentación.

Por mucho tiempo en el Ecuador, las carteras de Estado se han dividido de forma estratégica para cumplir con un mandato específico. Por ejemplo: La misión del Ministerio de salud es ejercer la rectoría, regulación, planificación, coordinación, control y gestión de la Salud Pública ecuatoriana a través de la gobernanza, vigilancia y control sanitario y garantizar el derecho a la salud a través de la provisión de servicios de atención individual, prevención de enfermedades, promoción de la salud e igualdad, la gobernanza de salud, investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología; articulación de los actores del sistema, con el fin de garantizar el derecho a la Salud (Ministerio de Salud, 2019).

Por otro lado, el Ministerio de Educación enuncia en su página web la misión de garantizar el acceso y calidad de la educación inicial, básica y bachillerato a los y las habitantes del territorio nacional, mediante la formación integral, holística e inclusiva de niños, niñas, jóvenes y adultos, tomando en cuenta la interculturalidad, la plurinacionalidad, las lenguas ancestrales y género desde un enfoque de derechos y deberes para fortalecer el desarrollo social, económico y cultural, el ejercicio de la ciudadanía y la unidad en la diversidad de la sociedad ecuatoriana (Ministerio de Educación, 2019).

En el caso del Ministerio de Agricultura, la misión destaca la rectoría del sector agropecuario para lograr la articulación de los servicios financieros y no financieros, facilitando el desarrollo de los mercados de servicios no financieros, a través de la política pública para la agricultura comercial y la agricultura familiar campesina priorizando los servicios de comercialización, asociatividad e inno-

vación, para mejorar las condiciones de vida de la población, garantizando la soberanía alimentaria (Ministerio de Agricultura, 2019).

Finalmente el Ministerio de Ambiente propone como misión ejercer de forma eficaz, eficiente y transparente la rectoría de la gestión ambiental, garantizando una relación armónica entre los ejes económicos, social, y ambiental que asegure el manejo sostenible de los recursos naturales estratégicos (Ministerio de Ambiente, 2019).

De la misión de las cuatro carteras de Estado previamente enunciadas resaltan algunas palabras como sistema, integral, holística, gobernanza, articulación, acceso, derechos, sostenibilidad y soberanía alimentaria que me hacen pensar sobre el Derecho a la Alimentación y da cuenta de que en varios ámbitos se percibe la realidad de forma sistémica en la cual su quehacer interactúa con muchos otros. Sin embargo, me pregunto en qué medida coordinan las carteras de Estado para que el Derecho a la Alimentación se vuelva efectivo en la práctica a lo largo de nuestro ciclo de vida y las partes involucradas dialoguen de forma permanente y articulada más allá del reconocimiento de que existen interconexiones y del gobierno de turno.

Muchas veces he pensado en que me habría gustado saber sobre nutrición en la escuela para entender por qué es importante consumir más alimentos frescos y verdes o cómo preparar un batido de verduras para mantener estable la presión arterial. Hubiera querido aprender a temprana edad cómo cultivar la tierra en la huerta escolar y observar cómo germina la vida, pero en lugar de esto nos limitábamos a germinar un frijol en un frasco de cristal con algodón y el espacio de tierra estaba destinado para la cancha de fútbol y algunas infraestructuras para juegos. En contraste, desde que somos pequeños nos vemos expuestos a la propaganda y publicidad de empresas que no necesariamente velan por nuestro “Derecho a la Alimentación” y que nos ofrecen una “caja llena de felicidad” con juguetes y pinturas para colorear al dibujo animado de moda. En este escenario cabe reflexionar: ¿Podemos ejercer realmente y libremente nuestro derecho a la alimentación? ¿Qué lo permite? ¿Qué lo impide?

Algo de historia sobre los sistemas alimentarios

Los sistemas alimentarios no son algo nuevo, de hecho, hay gente que sostiene que los sistemas siempre han estado presentes pues se trata de elementos e interacciones que cumplen múltiples propósitos (Meadows, 2008) solamente que no le habíamos asignado ese nombre. Un ejemplo es el sistema de transporte que además de cumplir con la función de llevar algo (carga, personas) de un lugar a otro, tiene propósitos diferenciados. ¿Qué sucedería si se impide el transporte de alimentos? Los mercados se quedarían desabastecidos y habría que buscar la manera de conseguirlos a un costo mayor. ¿Es lo mismo transportar alimentos que bienes de lujo? No, ambos tipos de transporte pagan la misma tasa de rodaje a pesar de que uno tiene por propósito garantizar que el alimento llegue a los hogares y el otro asegurar que el bien de lujo llegue a una persona o grupo específico para cumplir un deseo, no una necesidad. Cuando pensamos en este tipo de cosas nos damos cuenta de que el sistema de transporte encierra una serie de complejidades de las cuales también somos parte cuando elegimos por ejemplo el tipo de vehículo en el que nos movilizamos. El impacto económico, social y ambiental de elegir una bicicleta sobre un carro privado cuando es posible, es diferente (por ejemplo, en un perímetro de 5 km).

De la misma manera la comprensión sobre sistemas aplicados al ámbito alimentario ha evolucionado en el tiempo. A partir de la década de los 50, los economistas introdujeron la idea del agro negocio y consigo el concepto de cadena de valor para organizar mejor cada proceso desde la producción, atravesando por la distribución, la comercialización y finalmente el consumo (Zylbersztajn, 2017). Esta visión linear de subsistemas sigue presente, no ha desaparecido y sirve para organizar de forma funcional el flujo de alimentos, pero vista desde una perspectiva sistémica se la comprende dentro de un todo que es mayor en donde interactúan múltiples actores con sus diferentes relaciones de poder.

Las agencias de cooperación internacional también han incorporado el enfoque sistémico e interactúan más a menudo, conectando sus objetivos. Por ejemplo, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO) realizan conversatorios sobre sistemas alimentarios y las implicaciones de éstos en la salud de las personas.

Cada vez es más conocida la relación directa que tiene el consumo de los alimentos, la salud y las ineficiencias del sistema productivo. Si tenemos una dieta muy pobre en nutrientes y poco variada no es de asombrar que tengamos algún quiebre de salud con el consiguiente costo para la sociedad. Desde la revolución industrial hemos promovido el cultivo de pocos alimentos (maíz, soya, arroz, cebada) a nivel mundial que tienen un alto valor kilo calórico pero que no aportan muchos nutrientes como sí lo hacen las frutas, verduras, hortalizas y granos (Benton & Bailey, 2019). Hoy en día estamos percibiendo cada vez más las consecuencias de esas decisiones y si a esto le sumamos entornos alimentarios poco saludables es realmente toda una hazaña elegir bien los alimentos.

Algunos autores sostienen que el término sistemas alimentarios en estos últimos 40 años se usa también para evidenciar las necesidades urbanas por los alimentos en términos sociológicos y nutricionales (Veronez de Sousa, 2015). Existe una gran paradoja si observamos por ejemplo el caso de aquellos campesinos que migraron a las ciudades y que ahora se alimentan con productos de baja calidad nutricional. Esto no quiere decir que solamente cuando las personas vivían en el campo se alimentaban bien; de hecho se ha encontrado altos índices de desnutrición crónica en zonas rurales de producción agrícola, pero sí da cuenta de que la problemática se agrava aún más pues actualmente se enfrentan problemas de desnutrición y pobreza tanto en el área rural como urbana. Hoy en día nadie está libre de la posibilidad de contraer una enfermedad crónica no transmisible (diabetes, hipertensión, cáncer, enfermedades cardiovasculares).

Todavía persisten brechas de desigualdad en múltiples aspectos (educación, salud, acceso económico) que llevan a la gente a alimentarse mal en el campo y la ciudad. Muchos de los barrios informales de la ciudad de Quito están habitados por personas migrantes del campo que conservan espacios de tierra para sembrar maíz u otro alimento e incluso tienen animales menores. ¿Qué hubiera sucedido si desde un inicio reconociéramos la importancia del alimento en nuestras vidas y en esa medida diéramos valor y gratitud a quienes cultivan la tierra y producen los alimentos antes de que tengan que salir de sus tierras? ¿Por qué algo tan esencial es tan poco valorado?

El vínculo de la alimentación y el agro

La alimentación y la agricultura son dos cosas diferentes pero íntimamente ligadas. Para alimentarnos necesitamos comer los alimentos que respondan a nuestras necesidades corporales de acuerdo a la actividad que realicemos. Los alimentos provienen de la parcela (chakra) en la cual se siembran y cosechan los mismos. En otras palabras, sin la actividad agrícola no tendríamos alimentos. Sin embargo, esta actividad agrícola se ha vuelto extractiva y depredadora y ha degenerado en el cambio masivo del uso de suelo para sembrar cultivos que no sólo se consumen a nivel local, sino que se exportan, lo cual significa que se han tenido que sacrificar hectáreas de bosques, manglares y páramos para convertirlas en áreas de cultivo, piscinas y pastizales. Cultivos como el banano, la palma africana, el maíz amarillo o el arroz que se siembran en monocultivo en miles de hectáreas tienen un impacto importante en el cambio de uso de suelo y en la generación de gases de efecto invernadero si sumamos todos los procesos a lo largo de la cadena agroalimentaria hasta que llegan a su destino final, que muchas veces se encuentra en otro continente.

Cabe preguntarse si estos cultivos producidos de una forma intensiva y poco amigable con el medio ambiente contribuyen a la soberanía alimentaria de una nación. Lo mismo sucede con otros alimentos como el camarón, el atún, los lácteos y sus derivados y

todavía más complejo es el caso de las rosas que no es un alimento y que requiere sacrificar tierras que podrían estar al servicio de otras actividades productivas y de conservación. Es cierto que el país necesita generar divisas y tener una balanza comercial equilibrada, pero siendo creativos podríamos transitar más allá de las materias primas y producir alimentos con valor agregado que tengan en cuenta propiedades de origen y calidad, entendida por la forma en la cual fue producido el alimento (orgánica y agroecológica). Es imprescindible que la demanda tanto a nivel local como a nivel internacional favorezca el consumo de los productos que tienen un costo socio ambiental menor comparado con aquellos productos que ponen en riesgo nuestra propia fuente de vida.

En este sentido, ni la política pública local, ni la política pública a nivel nacional han logrado establecer un mecanismo que refleje el verdadero costo socio ambiental de alimentos que son producidos en monocultivo, con uso intensivo de agroquímicos y su consiguiente consecuencia para la salud de los ecosistemas y las personas, o por el contrario crear incentivos para aquellos alimentos que son producidos en sistemas agroecológicos que usan bioinsumos no contaminantes y que por lo tanto protegen y restauran la salud del suelo y las personas. Una acción en este sentido es urgente si queremos favorecer la soberanía alimentaria a la vez que se precautela la seguridad alimentaria en términos de acceso, disponibilidad y estabilidad. Los ciudadanos exigimos a los gobernantes y servidores públicos velar por el cumplimiento de nuestros derechos y tomar las acciones correspondientes, que contrarresten el impacto de los intereses económicos de grupos que no necesariamente velan por la salud del ecosistema, aunque paradójicamente ponen en riesgo su propia fuente de abastecimiento.

Al momento existen territorios que gracias a la competencia productiva que se les otorgó con la emisión del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el año 2011, y posteriormente actualizado, dieron

un impulso a los sistemas agrícolas regenerativos, como es el caso del Gobierno Municipal de Cayambe que se ha declarado territorio agroecológico a pesar de la convivencia con la agroindustria florícola. Otro caso es el de la Provincia de Pichincha que emitió una ordenanza a favor de la agroecología. Así mismo destaca el programa de Agricultura Urbana Participativa (Agrupar) de la municipalidad de Quito que promueve bioferias para la comercialización de los excedentes de alimentos agroecológicos en todo su territorio. Si bien se han realizado esfuerzos en todo el Ecuador en favor de una agricultura sostenible, todavía queda pendiente el análisis de los resultados logrados con los recursos invertidos.

A nivel de gobierno nacional, observamos al Ministerio de Agricultura que claramente separa la agricultura comercial de la agricultura familiar campesina como consta en su misión enunciada en párrafos anteriores. Es de conocimiento público que el programa denominado "Gran Minga Nacional Agropecuaria" está orientado a beneficiar la agricultura comercial. De hecho los paquetes tecnológicos, compuestos por semillas de alta calidad (certificadas), abonos edáficos y agroinsumos, han sido provistos por empresas como Agripac, Crystal Chemical, Del Monte, Ecuaquímica, El Agro, Farmagro, Fertisa, Interoc, Pronaca y Solagro por un monto de 20 millones de dólares (MAG, 2018). Más allá de realizar un análisis costo beneficio podríamos analizar qué hubiera sucedido si los recursos se hubieran invertido en agricultura regenerativa de pequeña escala y asociativa, pese a las brechas de desigualdad, ya abordadas en trabajos como los de Amartya Sen que plantea el enfoque de capacidades en el contexto de las diferencias de clase, sexo y otros rasgos sociales.

Una acción para incidir en la política pública local: El caso del Pacto agroalimentario de Quito

El Pacto agroalimentario de Quito surge de un proceso participativo de pensar a la alimentación inserta en la planificación de una ciudad-región.

En el año 2015 la ciudad de Quito recibió el apoyo de la fundación Ruaf2 para realizar el diagnóstico de su sistema alimentario y ese mismo año la ciudad firmó el Pacto de políticas públicas alimentarias de Milán con el cual se comprometió a insertar el tema de la alimentación en la agenda pública. Desde entonces, la agencia de promoción económica, CONQUITO, a través de su programa AGRUPAR, lideró el proceso de diálogo con los diversos actores del sistema agroalimentario. En el año 2016, a partir de Habitat III, la organización no gubernamental Rikolto,3 organiza la conferencia "Ciudades por el cambio alimentario" y decide cooperar activamente con la ciudad de Quito.

A lo largo de 2017, Conquito, Ruaf y Rikolto conforman una secretaría técnica y se promueven espacios de encuentro bilaterales y se organizan talleres abiertos para que todos los interesados en la temática de la alimentación puedan participar. La municipalidad podría haber optado por hacer el ejercicio desde el escritorio y definir los lineamientos de política pública, sin embargo, desde un inicio, el equipo conformado tuvo claro que el "Pacto Agroalimentario de Quito" (PAQ) como se lo denominó después debe ser un acto cívico en el cual participa la ciudadanía.

A la primera cita concurrieron representantes de los consumidores, delegados de las universidades, organismos internacionales, empresas y cámaras de comercio y delegados de las diferentes secretarías del municipio, así como delegados del gobierno provincial y nacional. Durante este taller de arranque, cada uno identificó a los

2 La fundación Ruaf es un centro de expertise global sobre agricultura urbana y sistemas alimentarios. Ruaf ha creado una red de expertos para ofrecer soluciones junto con ciudades, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales.

3 Rikolto (anteriormente conocida como VECO) es una ONG internacional con más de 40 años de experiencia en la transformación de cadenas de valor, el fortalecimiento de organizaciones de agricultores a pequeña escala y de actores de la cadena alimentaria en África, Asia, Europa, Centroamérica y Latinoamérica.

actores del sistema alimentario que están directa o indirectamente implicados con el sector agroalimentario. Así, por ejemplo, se mencionaron a organizaciones como el movimiento de economía social y solidaria (MESSE) en la cual participan agricultores que promueven la agroecología hasta actores como los gimnasios y otros espacios de ejercicios que promueven dietas saludables. El taller inicial concluyó además con la elaboración de una línea de tiempo en la cual pudimos identificar aquellos momentos clave que han influenciado la evolución del sistema alimentario en la ciudad. Se evidenció, por ejemplo que los mercados públicos han sufrido un proceso de deterioro y cierre en contraste con los supermercados que crecen y se expanden a lo largo de la ciudad favoreciendo, además el uso del vehículo privado. Se observó también que los fenómenos del Niño y de la Niña han impactado de forma importante al sector agrícola y esto ha ocasionado problemas de desabastecimiento y subida de precios y finalmente se identificaron sucesos importantes como la emisión de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA).

A partir de ese taller se dieron más de 15 encuentros entre 2017 y 2018. En cada taller, los miembros de la plataforma Multiactor preparaban la temática definida para el día con información relevante. Se trataron temas como: el uso del suelo y la calidad de los alimentos que se comercializan al público, espacios de venta de alimentos, enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la alimentación, recuperación y redistribución de alimentos, gestión de residuos alimentarios, gobernanza y consumo responsable.

El proceso de entender mejor el sistema alimentario de la ciudad región y conocer a cada uno de sus actores fue enriquecedor, pero no estuvo libre de conflictos. Se dieron discusiones en torno a términos como inocuidad e incluso se llegó a cuestionar el término de soberanía alimentaria, la cual finalmente salió a flote gracias a que está presente en la Constitución de la república. Sin embargo, todavía queda la deuda de elaborar un glosario de términos para salvaguardar aspectos fundamentales que se han trabajado a lo largo de meses en el año 2018.

En octubre 2018, la ciudad fue testigo de otro momento clave, se firmó la carta agroalimentaria de la ciudad y el "PAQ" fue legitimado como el espacio participativo en el que se construyó un plan de acción el cual dio paso a la estrategia agroalimentaria de la ciudad que cuenta con lineamientos de política pública e indicadores que se definieron para monitorear los avances.

En marzo 2019 se eligió al nuevo alcalde la ciudad, quien ha considerado a la alimentación como un tema importante en su agenda. En tanto, algunos miembros del PAQ se han agrupado y encaminan acciones conjuntas de incidencia por el derecho a la alimentación; mientras que otros están más bien potenciando su diario quehacer, pero están atentos a velar por el cumplimiento de una política alimentaria que refleje los intereses de la mayoría de la ciudadanía que tienen que ver con el acceso a alimentos sanos, nutritivos, justos, y que además protejan los ecosistemas.

Actualmente, continuamos dando a conocer el PAQ en espacios de divulgación brindados por universidades e instituciones públicas y esperamos que el futuro se pueda hacer más acciones para que la Carta agroalimentaria de la ciudad se dé a conocer a lo largo y ancho de su territorio rural y urbano, inspirando a más ciudadanas, ciudadanos y a otras ciudades a tomar acción e incluir a la alimentación en su planificación territorial.

Retos ante un escenario climático más adverso y porqué necesitamos articularnos

"No hay tiempo que perder" con esta frase suelo empezar los diálogos con las campesinas y campesinos con quienes trabajo. La conversación sobre alimentación no está libre de tensiones pues convergen varios intereses y a veces sin saberlo somos cómplices de intereses que no necesariamente nos benefician pero que con cada compra avalamos. Cuando tomemos conciencia de que cada compra de alimentos que hacemos es un acto político podremos descubrir el verdadero potencial de nuestras elecciones.

No es lo mismo comprar al tendero del barrio las hortalizas que le llegan de la huerta cercana que comprar en un supermercado las hortalizas que ni sabemos de dónde vienen, la consecuencia de nuestra decisión y su impacto en profundizar el cambio climático es distinto. Primero si pensamos en términos de "emisiones de gases de efecto invernadero" (concepto que se vuelve cada vez más presente y no hay señales de que se vaya a ausentar) podemos fácilmente visualizar que en el caso inicial del tendero, los alimentos no tienen que "viajar" mucho y por lo tanto la huella ecológica por el uso de transporte es menor con el consecuente ahorro de gasolina, mantenimiento y tiempo. En segundo lugar, la agricultora es una persona conocida que en muchas ocasiones hasta ofrece a los clientes visitas a su huerta para que la gente vea cómo se produce su alimento, por lo tanto, la relación entre el cliente y el productor es mucho más cercana y ofrece la posibilidad de generar tejido social que viene acompañado de sus múltiples beneficios como la interacción, la autoestima y el sentido de pertenencia.

Existen aquellos que dicen que el cambio para mitigar y adaptarse al cambio climático empieza por uno mismo, a pequeña escala. Hablando de alimentación, esto podría aplicar a cambios en la dieta, el tipo de alimentos que elegimos, las marcas que preferimos, el reciclaje de los desperdicios en compost o la organización de una comida comunitaria. Cada una de estas acciones podría inspirar a otros a tomar acción y llevarlo a nivel de barrio. Hoy en día se observan barrios que se han organizado para protegerse y contar con medidas de seguridad comunitarias, les une un interés común. Lo mismo podría aplicar con el caso de la alimentación. Es un interés común alimentarnos bien, estar sanos y ser productivos. Siendo el alimento algo que nos conecta lo podríamos aprovechar para tomar acción y buscar un pretexto de conversación en el barrio, con la tendera, con el panadero y así poco a poco ver quiénes comparten ese interés y sembrarlo en otros.

No obstante, es importante señalar la corresponsabilidad de grupos empresariales e industriales que con sus elecciones reducen o exacerban el cambio climático, y sobre todo el sector público que con la elaboración y gestión de las políticas públicas puede precautelar el Derecho a la alimentación y velar para que no se den contradicciones que generan confusión en todo el sistema agroalimentario. Las señales deben ser claras y anhelamos que estas decisiones se inclinen en favor de la vida y la salud de las personas y los ecosistemas, tal como menciona Satish Kumar en una triada que involucra tierra, alma y sociedad.

Bibliografía

Benton, T. G., & Bailey, R. (2019). The paradox of productivity: agricultural productivity promotes food system inefficiency. *Global Sustainability, 2*(May), 1-8.

MAG (2018). MAG inició entrega de kits subsidiados que incluyen seguro agrícola. Recuperado de: https://bit.ly/2u2jfC2

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems - A Primer - Donella H. M.pdf*.

Ministerio de Agricultura (2019). Misión. Recuperado de: https://bit.ly/2SxYJTo

Ministerio de Ambiente (2019). Misión. Recuperado de: https://bit.ly/2P2mSiL

Ministerio de Educación (2019). Misión. Recuperado de: https://bit.ly/3bK8sxw

Ministerio de Salud (2019). Misión. Recuperado de: https://bit.ly/320034A (julio 24, 2019).

Veronez de Sousa, L. (2015). Food system analysis versus value chain analysis: a conceptual approach for “meeting urban food needs”. *First Mediterranean Conference on Food Supply and Distribution Systems in Urban Environments,* 1-15.

Zylbersztajn, D. (2017). Agribusiness systems analysis: origin, evolution and research perspectives. *Revista de Administração, 52*(1), 114-117.

Recuperando la soberanía alimentaria a partir del empoderamiento de las mujeres. El caso de *Biovida* en Cayambe, Ecuador

José Carvajal[1]
Patricia Yaselga[2]

Introducción

A pesar de desarrollar importantes actividades relacionadas con la producción y la alimentación de la familia y, por lo tanto, la soberanía Alimentaria, las mujeres son invisibilizadas en cuanto al papel que desarrollan en la actividad productiva y reproductiva. Tampoco se menciona el rol protagónico que cumplen en la nueva función de comercializadoras, y lo que esta representa en términos de tiempo y dedicación, como lo muestra el caso de las mujeres pro-

1 Ingeniero Agrónomo con conocimientos desde la práctica de agroecología, comunas y comunidades, desarrollo rural y planificación y evaluación participativa.

2 Directora de la Fundación Servicios para el Desarrollo Alternativo –SEDAL, trabaja sobre desarrollo rural con énfasis en la implementación de emprendimientos económicos asociativos administrados por mujeres campesinas e indígenas, cajas de ahorro y créditos grupales y asociativos, implementación de ferias y canastas solidarias y proyectos productivos agroecológicos.

ductoras agroecológicas de la organización Biovida, en Cayambe, en la sierra norte del Ecuador. De la misma manera, aunque hay algunos textos e investigaciones que tratan sobre las desigualdades de género, como aspectos que deben ser considerados en programas de desarrollo y propuestas de intervención, no se cuenta con una profundización y contextualización de las particularidades de las zonas de incidencia, ya que, cada grupo de mujeres es resultado de una heredad cultural particular de su comunidad. Este antecedente es fundamental, para entender las relaciones de poder en el medio rural y que determinan el acceso y control de los medios de producción y su vinculación con el mercado.

En el presente documento nos planteamos como interrogante ¿En qué medida la inserción de las mujeres en la comercialización de productos agroecológicos es una alternativa, para visibilizar su trabajo como actoras de su propio desarrollo personal, colectivo y local? *¿Y qué implica el empoderamiento de las mujeres para la soberanía alimentaria?*

Aproximación teórica

Género. La problemática de género en el ámbito rural campesino en el país es señalada en varios textos, como por ejemplo de la autora Martha Moscoso Carvallo, que señala que es fundamental entender las relaciones de poder en la familia para entender las relaciones de poder en el medio rural ya que determinan el vínculo de las mujeres campesinas con los medios de producción. Sin embargo, existen autores como Miguel Altieri y Jairo Restrepo, principales teóricos de la Agroecología, en cuyos trabajos no se encuentran referencias respecto al género.

Cuando nos referimos al "género" no se quiere tratar en un sentido meramente descriptivo o naturalizado de las actitudes y de las jerarquizaciones existentes, sino, como un elemento clave para problematizar la realidad.

Es innegable el abordaje del enfoque de género para describir las relaciones de poder entre las personas que trabajan en la agricultura familiar donde se determinan sus condiciones de participación en los espacios de decisión de la sociedad y en la construcción de un modelo de desarrollo rural sostenible.

Tal como lo ha propuesto Teresa de Lauretis (1994) género aparece como resultado de "tecnologías sociales" de representación y auto representación, que ocurren por medio de discursos, prácticas sociales cotidianas, teorías, epistemologías e instituciones.

En el Ecuador habitan 14 483 499 personas, el 50.4% son mujeres. El 37.2% de la población vive en el área rural, el 24% de los hogares del área rural están dirigidos por mujeres, el 20% de las jefas de hogar no tienen ninguna instrucción y el 58% educación básica. El 25.4% de todas las Unidades Productivas Agropecuarias (UPA) y el 10.5% de la superficie están en manos de las mujeres (INEC, MAGAP CNA, 2000; FAO, 2012).

Agroecología. En el desarrollo de la agroecología en el Ecuador las mujeres han desempeñado un papel fundamental, ya que son ellas las que se han quedado al cuidado de la parcela-chakra, así como con las responsabilidades reproductivas en el hogar. Sin embargo, son temas pendientes que requieren de un empoderamiento de las mismas mujeres para visibilizar su trabajo como actoras del desarrollo de la familia y de su localidad, superando la naturalización de la división sexual del trabajo en la agricultura familiar, y valorizando las múltiples funciones desempeñadas por las mujeres en la construcción de una alternativa en los sistemas productivos agroecológicos, la comercialización alternativa y el consumo saludable, que tiene como finalidad recuperar y fortalecer las redes sociales de la soberanía alimentaria.[3]

3 Informe Encuentro de Agroecología. 2018. Loja.

Desde el enfoque de la agroecología que tiene como base el desarrollo humano, ambiental, cultural, socio organizativo y político, se reconoce el trabajo de las mujeres en la reconfiguración de la división del trabajo, donde el esposo e hijos se integran en las labores productivas y reproductivas del hogar, bajo la lógica del uso de los recursos naturales en armonía con su entorno natural y cultural, que permiten restituir los ecosistemas productivos, garantizar su seguridad y soberanía alimentaria, la recuperación de olores y sabores en la cocina, para mejorar su consumo saludable local y regional (Heifer-Ecuador, MAGAP, 2014).

La agroecología, al considerar todos los componentes de los subsistemas de producción, al valorizar los saberes, conocimientos y prácticas locales en la construcción de parcelas o chakras sostenibles de vida, da visibilidad al trabajo desarrollado por las mujeres y cambia la visión única mercantilista de la economía capitalista, recolocando la vida en el centro del desarrollo familiar y local.

Sistema Participativo de Garantía (SPG). En el caso del Ecuador, desde hace alrededor de unos 20 años se vienen aplicando los principios del SPG con las adecuaciones ajustadas a la realidad de las organizaciones de productoras/es agroecológicos locales. En este marco es necesario reconocer el trabajo realizado por la asociación nacional de productores orgánicos PROBIO y las organizaciones de productores de la Red Agroecológica del Austro (RAA) en la provincia del Azuay (Echarri, 2012). En la última década se han incorporado otros actores como las productoras agroecológicas de la Red BIOVIDA en el cantón Cayambe.

El Sistema Participativo de Garantía (SPG), aparece como una respuesta desde las organizaciones de productoras y comercializadoras agroecológicas, en contraposición del dominio de las empresas

de certificación internacional de productos orgánicos y agroecológicos en el Ecuador y en el mundo (Pino Andrade, 2017).[4]

En Biovida las mujeres son la cara visible de la aplicación del SPG, ya que son ellas las que permiten garantizar la aplicación de técnicas y prácticas ecológicas en el manejo de suelos, cultivos, crianzas animales, riego eficiente, agroforestería, cosecha y post-cosecha, como paso previo a su calificación de "productoras agroecológicas". De esta forma se busca crear confianza en los consumidores y garantizar la credibilidad de los productores que ofertan sus productos en ferias y canastas agroecológicas. La ética de las mujeres se valora, y los compromisos asumidos como productoras agroecológicas, para aplicar las normas, son verificadas mediante procedimientos y documentos que garantizan la calidad agroecológica de los alimentos producidos en las parcelas o chakras agroecológicas (SEDAL, 2012).

Mujeres y el acceso a los medios de producción

La realidad en la cual las mujeres han tenido que desenvolverse a lo largo de la historia ha sido discriminatoria a todo nivel, ya que, por ejemplo, el acceso a la tierra-titulación, agua y crédito siguen estando principalmente bajo el control de los hombres. Judith Flores y Adriana Sigcha (2018, p. 5) manifiestan en su artículo sobre Mujeres rurales en el Ecuador que:

> 6 de cada 10 mujeres rurales de 15 años y más se dedican a la agricultura; sin embargo, por cada 10 UPA, menos de 3 son producidas o gerenciadas por mujeres, por cada 10 hectáreas, apenas una y media es producida o gerenciada por una mujer y, por cada 10 trabajadores, apenas 2 son mujeres. Por lo mismo, cabe preguntar ¿qué es lo que sucede con las demás?

4 En el caso del Ecuador, hay una sola empresa que acapara el 80% de la certificación orgánica.

Aun cuando las mujeres rurales se dedican principalmente a la agricultura, esto no significa que esta actividad les ofrezca la condición de "propietarias" o "trabajadoras".

Se conoce que las mayores limitantes para las mujeres respecto a los medios de producción se encuentran en el acceso a la tierra, al agua, al crédito, a la tecnología y al mercado local y extranjero. La primera tiene relación con el derecho a la propiedad titular: En la reforma agraria o los programas de reasentamiento se aplica el concepto de "cabeza de familia", en general un hombre, como base para la redistribución de la tierra.

Así, para que las mujeres campesinas -generadoras del 60-80% de la producción de alimentos para el mercado local puedan hacer un uso más eficiente de la tierra, agua y, por consiguiente, aumentar su aporte a la seguridad y soberanía alimentaria, deberán tener control del manejo de los medios de producción: acceso a la tierra, agua, crédito, tecnología y mercado, así como a los incentivos que conlleva la titularidad de la tenencia de la tierra y agua.

En respuesta a lo mencionado anteriormente, nos planteamos conocer el rol de las mujeres como actoras del desarrollo familiar y organizativo, en el marco de la comercialización agroecológica y la recuperación de la soberanía alimentaria, en la organización BIOVIDA, territorio Kayambi.

La experiencia de las mujeres de Biovida en la recuperación de la soberanía alimentaria

Biovida, sus inicios y cómo nació la organización

Biovida es una organización fundada originalmente por 85 productoras y hoy cuenta con 65 socias, asentadas en tres regiones: 1) zona alta 2900-3100 msnm, compuesta por las comunidades de Paquiestancia y Santa Rosa, en la parroquia de Ayora, 2) zona media 2800-2700 msnm, comunidades de Buena Esperanza, Santa Maria-

nita de Pingulmi en la parroquia de Cangahua y 3) una zona baja 2700-2400 msnm, compuesta por las comunidades Chinchiloma y San José en la parroquia de Cusubamba, con lo que permite disponer en conjunto diversidad de productos por pisos climáticos. Esta organización nace de un proceso de intervención de la Fundación SEDAL en el territorio Kayambi, desde el año 2006.

En el año 2008 se establece la primera feria agroecológica en la Plaza Dominical, misma que se mantiene hasta la actualidad. Posteriormente se implementan tres ferias adicionales en las comunidades de Paquistancia, Buen Esperanza y el Quinche. En el año 2010 se implementa el Sistema Participativo de Garantía (SPG), como mecanismo y norma interna de autocontrol social de la producción de alimentos sanos.

Empoderamiento de las mujeres Biovida en la comercialización asociativa de productos agroecológicos

La comercialización de los productos está dirigida a espacios públicos denominados ferias agroecológicas, donde las vendedoras son mayoritariamente mujeres. La oferta de alimentos se da en pequeñas cantidades, para satisfacer la demanda de los consumidores de la ciudad de Cayambe y Quito. Basado en la producción y comercialización asociativa, se aporta a la soberanía alimentaria interna de las familias urbanas, estableciendo una relación directa de campo-ciudad.

Biovida mantiene tres espacios de comercialización estable: una feria semanal agroecológica, donde comercializan alrededor de 70 productos de forma permanente, y dos tipos de canastas agroecológicas, que se brindan una vez al mes a los funcionarios públicos de instituciones ubicadas en la ciudad de Quito. Los ingresos promedios que han logrado generar por este tipo de comercialización directa son de $215 dólares mensuales por la venta de hortalizas, granos y frutas; de $35 por animales menores; de $25 por trueque de productos al interno de la feria, entre las mismas compañeras. Además, el valor de los

productos que utiliza la propia familia como autoconsumo es de $170 en promedio. Es decir, sumando todos estos valores se obtienen un ingreso promedio mensual de $445 dólares por familia, lo que aporta sobre todo a la soberanía económica para las mujeres.

Hace diez años los esposos impedían que asistan a las reuniones, a las capacitaciones, a que ellas dispongan de un porcentaje del predio para realizar sus actividades, permanentemente, eran cuestionadas y consideradas como vagas, ociosas "carishinias" que desperdician el tiempo. Incluso se llegó a momentos de violencia por parte de sus esposos que eliminaban las plantas forestales, borraban las camas, etc. Sin embargo, la persistencia permitió a las mujeres ir ganando poder al interior del hogar, y ser valoradas y apoyadas por muchos de sus esposos, en base a su aporte que realizan a sus hogares de forma permanente.

Las mujeres han logrado ejercer control sobre la administración de los recursos económicos ganados por su trabajo en las ferias agroecológicas y canastas, orientadas fundamentalmente para la reproducción y mejora del sistema productivo, la atención de situaciones emergentes, en educación, salud, movilización para los hijos a la escuela, colegio y universidad, pago de cuotas y pago de pasajes para realizar gestiones.

La comercialización asociativa en la feria agroecológica de Biovida es un proceso eminentemente femenino, tanto por parte de las vendedoras como las compradoras. Por ejemplo, doña Erlinda Pillajo comenta que:

> En principio teníamos miedo de salir a vender, ni cuando me casé tenía tanto miedo. No estábamos acostumbradas, pero sí recibimos capacitación para saber cómo vender, en talleres de atención al cliente. Sin embargo, una cosa es escuchar en el aula, y otra cosa es enfrentar a las personas consumidoras en el mercado. Pero poco a poco hemos ido adquiriendo confianza, perdiendo el miedo, y ahora nos sentimos orgullosas de ofrecer un servicio con nuestros productos

sanos a la gente urbana, con quienes intercambiamos opiniones sobre la comida y otros temas relacionados con la soberanía alimentaria.

Como parte del ejercicio de la soberanía económica y alimentaria de las familias del campo y la ciudad, los precios que se fijan en las ferias agroecológicas son resultado de ver los costos de producción, la referencia de los precios del mercado y la economía de los consumidores. Uno de los aspectos a resaltar es que los precios se mantienen por un tiempo mínimo de seis meses, independiente de los precios que se establecen en los mercados. Esto es importante para los consumidores, ya que, con el mismo presupuesto, lleva el mismo número de productos cada semana.

Las escuelas de capacitación para la soberanía alimentaria

Como estrategia, SEDAL implementó un apoyo y acompañamiento a catorce parcelas denominadas demostrativas, en las cuales se ponía más recursos, inversión en insumos, tiempo del técnico y la sistematización de información. Esta forma de trabajo permitió que por contagio y manejo de emociones el resto de las socias se emocionaran al ver que los conceptos y contenidos de las capacitaciones permanentes dieran frutos en las parcelas demostrativas. Además, estas parcelas sirven para realizar lo que se conoce como escuelas de capacitación de la soberanía alimentaria, que tienen como eje la agroecología. En el marco de giras de aprendizaje, la mujer administradora de sus parcelas cuenta de sus prácticas agrícolas y de los resultados que obtiene desde su experiencia desarrollada.

En este proceso de capacitación en las parcelas demostrativas se utiliza la metodología de campesina a campesina, donde las mujeres se han formado tanto en el ámbito teórico como práctico, fortaleciendo la soberanía del conocimiento. En base de esta formación han adquirido el rol de promotoras o veedoras, y son reconocidas y respetadas por su grupo en la comunidad.

Por ejemplo, doña Esther Villalba es promotora del grupo agroecológico de la comunidad Cuniburo, esto significa que ella es la persona que va a los talleres y capacitaciones que organiza la fundación SEDAL u otras instituciones, luego ella transmite sus conocimientos, sobre derechos como mujer, la familia, la organización, la economía solidaria, la agroecología y mucho más, a las compañeras de su grupo. Cada quince días visita a las socias de su grupo para que ellas se sientan más comprometidas con la agroecología.

Es necesario resaltar que todas las actividades son manejadas por las mujeres, bajo su propia convicción y empoderamiento de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía solidaria.

Soberanía alimentaria basada en la producción agroecológica

Para Biovida, no hay soberanía alimentaria sin la producción agroecológica y la comercialización asociativa en manos de las mujeres. Por eso, la organización entiende a la soberanía alimentaria como el ejercicio de la defensa de los derechos de las mujeres al trabajo digno, basada en la producción agroecológica, como una estrategia que valora los saberes locales para la producción de alimentos sanos y limpios, respetando los derechos de la naturaleza, tal como lo hicieron sus antepasados.

Patricia Yaselga, Directora de la Fundación SEDAL, en una entrevista el 8 de marzo 2018, argumenta que:

> La soberanía alimentaria es el camino para alcanzar importante cambio, partiendo del fomento de la producción agroecológica como una alternativa de trabajo digno para las mujeres, por su sensibilidad al medio ambiente y cuidado de los recursos naturales y porque ellas promueven la participación de la familia en las actividades productivas y reproductivas en el hogar. Las acciones que dedica la mujer en las labores productivas varían de acuerdo a la zona ecológica en el territorio, pero en todos los casos comienza con el levantamiento del diseño predial, en base de la cual se imple-

menta los subsistemas como la agroforestería y la cría de animales menores y mayores que queda como responsabilidad de la mujer. No debemos olvidar que las mujeres de Biovida además cumplen las tareas de amas de casa, cuyas labores son: cocinar, lavar, atender a los hijos, nietos, nueras, a los esposos que salen a trabajar fuera de la parcela. "El esposo sale a trabajar y nos toca hacernos cargo de la parcela, la dirigencia, de asistir a las mingas de la comunidad, las sesiones, a comisiones, etc."

Conclusiones: Las mujeres de Biovida como actoras empoderadas de la soberanía alimentaria

Disputa de espacios para la venta de productos agroecológicos: Las organizaciones campesinas han tenido que disputar los espacios públicos para la venta de productos agroecológicos con los Municipios que tienen la competencia de otorgar los permisos de uso y ocupación de dichos espacios. En el caso de Biovida, la disputa llegó al extremo de la toma de la "plaza dominical" para vender sus productos agroecológicos, debido a que el Municipio de Cayambe negó la petición del grupo Biovida-SEDAL para ocupar dicho espacio, pero la lucha y persistencia permitió a la organización mantenerse desde el año 2007 hasta el momento.

Ferias campesinas vs programas del Estado: Una de las dificultades que han tenido las ferias agroecológicas es la falta de reconocimiento por parte del Estado como iniciativas ciudadanas y diferenciadas. Ministerios como el MAG, MIES y otras instancias del Estado impulsan las *ferias ciudadanas*, donde se ofertan productos convencionales y algunos productos limpios, pero se presentan como ferias agroecológicas, lo que confunde a los consumidores y destruye la iniciativa de las mujeres trabajadoras que se esfuerzan por una alimentación sana.

Falta de tierra, agua, crédito y mercado justo: La mayor parte de las parcelas disponen de entre 1 y 2 hectáreas, pero la dificultad es que la tierra destinada por parte de los esposos a la producción agro-

ecológica de las mujeres es de entre 200 metros hasta 1000 metros. Es decir, que existe una marginalidad en casa, a la que se suma la falta de agua y tecnificación de riego, la ausencia del crédito para la agroecología, y mercados controlados por los intermediarios y las cadenas agroalimentarias. Las mujeres están batallando día a día por lograr quiebres con el sistema del hogar y el sistema político local y nacional.

Contribuyendo a la economía de la familia: Uno de los hechos que resaltan las mujeres, es que, ahora tienen autonomía económica y no dependen de los esposos, para decidir qué hacer y cómo mejorar la educación y salud de los hijos, mejorar la vivienda e infraestructura de la parcela, pero sobre todo, como dice Zoila Achinia "ahora tenemos comida a nuestra disposición y esto es ahorro de platita para la familia, porque antes, salíamos a comprar hasta una cebolla, pero ahora ya no, cuando salimos es para comprar aceites, jabones, ropa y alguna golosina. Desde nuestro trabajo las mujeres afianzamos la economía de la familia, aunque todavía, falta que ciertas responsabilidades asuman los hombres en los quehaceres de la casa."

Humanizando el mercado: Las mujeres han podido afianzar confianza entre las mujeres del campo y las mujeres de la ciudad, a través de las ferias, promoviendo el desarrollo de nuevas relaciones sociales, entre quienes ofrecen productos sanos y las personas que consumen productos frescos y sanos. Entre ellos se establece un ambiente de confianza, respeto, alegría, el trato amable, a partir de productos de calidad y precios justos. Para esto las productoras promueven las visitas de las consumidoras a las parcelas para que vivan un día la experiencia de cómo se produce en el campo y esto cambia la visión de las consumidoras y valoran el trabajo de las actoras del desarrollo local.

Dignificación del autoempleo en el campo: tradicionalmente el empleo en el campo ha sido considerado por la capacidad instalada para generar empleo desde las haciendas y la agroindustria (agrícola, pecuaria, acuacultura y pesca), donde la mayoría de la población participa como peones y/o trabajadores agrícolas, las mujeres de la organización Biovida ha generado y dignificado el trabajo de las

mujeres, como dueñas de las decisiones para producir alimentos sanos, la oferta directa hacia los consumidores en las ferias, y destinar tiempo a la organización, a su capacitación, y la familia .

Se puede decir, que el camino del desarrollo local está en marcha, y han sido las mujeres, como actoras de su propio crecimiento, las que han restituido la soberanía alimentaria local.

Bibliografía

Echarri, L. (2012). Sistematización de la Experiencia de la Construcción e Implementación del Sistema Participativo de Garantía SPG de la Red Agroecológica del Austro. RAA.

Heifer-Ecuador, MAGAP (2014). La agroecología está presente. Mapeo de productores agroecológicos y del estado de la agroecología en la sierra y costa ecuatoriana.

INEC, MAGAP CNA (2000) y FAO (2012). Mejoramiento de las estadísticas para la Igualdad de Género. Ecuador.

Informe Encuentro de Agroecología. 2018. Loja.

Flores, J., & Sigcha, A. (2018). *Mujeres rurales en el Ecuador*. SIPAE, Land Coalition International, Mujer Rural y derecho a la Tierra en América Latina y el Caribe.

Pino Andrade, M. (2017). Los Sistemas Participativos de Garantía en el Ecuador. Aproximaciones a su desarrollo. *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales, 22*, 120-145, septiembre.

SEDAL (2012). Sistema Participativo de Garantía Local Agroecológico, (SPGLA) serie cartillas educativas, Biovida.

La feria agroecológica de Pelileo

Oscar Quillupangui[1]

Introducción

Este trabajo ha sido motivado por una necesidad de sistematizar y dar a conocer sobre un modelo de Feria Agroecológica que ha sido construido durante diez años entre un grupo de mujeres granjeras, que combinan su trabajo productivo, reproductivo y organizativo, y varias organizaciones e instituciones presentes en la localidad.

En la actualidad existen varias ferias agroecológicas que han desarrollado su propio modelo de trabajo y constantemente están evolucionado y adaptándose a un nuevo contexto local, nacional y global. Son diversos los problemas a los que se enfrentan los grupos de mujeres y hombres que desean comercializar sus productos locales y diferenciados en espacios públicos.

Por una parte, está el marco normativo legal que orienta el accionar político de los funcionarios y autoridades electas. Los hechos determinan que no se puede acceder a los espacios públicos

1 Codirector y Responsable de Programas de la Fundación SWISSAID Ecuador, con experiencia de trabajo de varios años en la implementación de proyectos de desarrollo, especialmente en los ámbitos de: soberanía alimentaria, agroecología, gestión comunitaria de los recursos naturales e hídricos, comercialización asociativa y educación popular para jóvenes, mujeres y hombres campesinos.

(regulados por los Gobiernos Autónomos Decentralizados (GAD) municipales) si no existe una normativa local que garantice la sostenibilidad del proceso. Por otra parte, están los consumidores y su desconocimiento respecto a lo que consumen. Su urgencia es la de satisfacer una necesidad generada desde la comunicación, la información y por supuesto la mercadotecnia, lo cual limita el consumo consciente y el acceso a productos sanos y libres de químicos.

Se toma como marco analítico referencial las contribuciones desde el enfoque del desarrollo local, que es crítico al modelo de desarrollo hegemónico, y se utiliza como metodología el análisis de documentos, ordenanzas, memorias, relatos de experiencias, así como informes institucionales de SWISSAID.

Este trabajo tiene como finalidad: Reflexionar sobre la información que poseen los consumidores desde la lógica del mercado de consumo y el modo de producción de alimentos basados en monocultivos con aplicación de pesticidas, y, sistematizar y brindar directrices sobre el proceso desarrollado por el grupo de mujeres de Pelileo para la construcción de su feria agroecológica.

La falta de información sobre qué estamos consumiendo

En cada uno de nuestros hogares, casi a diario, nos preguntamos qué vamos a preparar y comer en el desayuno, almuerzo y merienda o durante la semana. Sobre esa interrogante, de manera casi imperceptible, planificamos la variedad y la cantidad de alimentos que necesitamos adquirir, así como el estimado de presupuesto que requeriremos para comprarlos. Al llegar al lugar de venta, -que en las ciudades suelen ser las cadenas de supermercados, mercados, tiendas- casi siempre nos fijamos en el tamaño, color, textura, olor y la cantidad que pueda adquirirse a un menor precio.

Pero ¿qué pasa con la calidad? ¿cómo sabemos de dónde provienen esos alimentos? ¿cómo fueron producidos o cultivados? ¿qué insumos fueron utilizados en su producción o transformación? ¿se

utilizaron plaguicidas catalogados como cancerígenos? ¿Cuánta cantidad de plaguicidas estamos consumiendo? En la mayoría de los casos estas son preguntas que no aprendimos a realizarlas al interior de nuestras familias.

Vivimos en una sociedad con vacío de información y de contenido. El consumismo y la lógica del merado han adoctrinado a los consumidores a fijar su atención y poder de decisión únicamente en el "empaque", siendo esta la variable de calidad que define si un producto es de mayor o menor valor. El consumismo es un modelo que hace del consumo un fin, donde la necesidad insatisfecha es el deseo a satisfacer, más que el objeto que se compra (Fernández Miranda, 2015). Pero ¿qué ocurriría si tras ese objeto que compramos adquirimos alimentos en los que se han utilizado pesticidas con alto potencial cancerígeno, nos interesaría tener información real respecto al contenido?

Sólo por dar una ligera idea de la cantidad de pesticidas que se aplican en el campo, para el 2010 la relación de kilogramos de plaguicidas por habitante fue de 6,35 kg. Desde el 2008 al 2015 ingresaron 214 764 toneladas de pesticidas, por un valor de USD 1608 millones. Dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Ecuador es el segundo país con mayor consumo de pesticidas, superado sólo por Colombia, a pesar de nosotros poseer una menor superficie territorial (Naranjo Márquez, 2017, p. 59).

La gran mayoría de los alimentos que se producen en el Ecuador responden a una lógica de producción intensiva, en la que se utiliza el monocultivo y la aplicación de paquetes tecnológicos con pesticidas. Durante el año 2017, en el 52.09% de la superficie de cultivos permanentes fue aplicado insumos de síntesis química, mientras que en los cultivos transitorios se aplicó al 77.01%. La superficie de cultivos permanentes en la que se aplicaron insumos orgánicos es de apenas el 2.34%, mientras que en los cultivos transitorios llega al 3.49%. Es de mencionar que la aplicación de insumos debería corresponder a la necesidad de nutrientes o de minerales que requieren las plantas, sin embargo, se estima que el 89.43% y el 93.52% de las

personas productoras nunca han realizado un análisis de suelo o un análisis foliar respectivamente (INEC, 2017).

Si bien es libertad de cada consumidor el decidir qué, cómo y dónde comprar sus alimentos; es preocupante que por un vacío de información las personas y familias no puedan ejercer su derecho a gozar de una alimentación sana, es así que los productos del mercado evolucionan hasta convertirse en meros simulacros de sí mismos; adquieren una estructura señuelo, en la que su forma exterior, superficial, rompe la dependencia con respecto a su contenido (Baudrillard, 2007). La información y la comunicación se han convertido en una herramienta de la sociedad del consumo, para llenar de significado a los productos del mercado carentes de contenido.

Iniciativas alternativas de producción y comercialización en Ecuador

Sin embargo, en diferentes lugares del país y desde hace algunas décadas, existen varias iniciativas que han surgido de grupos campesinos y/o consumidores organizados que buscan alimentos sanos, libres de químicos y transgénicos, así como una relación directa entre productor y consumidor. A partir de los años 80 surgen las primeras iniciativas de agriculturas alternativas y a finales de esa década se establece la primera Asociación de Productores Biológicos (PROBIO). Una década después, instituciones y organizaciones dan lugar a la CEA, Coordinadora Ecuatoriana de Agroecología (1990) y en 1993 se funda el Movimiento Agroecológico Latinoamericano (MAELA) como un esfuerzo de integración regional. En el año 2007 se constituye el Colectivo Agroecológico del Ecuador en un esfuerzo de articular las diversas actorías sociales agroecológicas con enfoque de redes y campañas permanentes de sensibilización y expansión (Intriago & Gortaire, 2016).

Una de las primeras ferias en establecerse en la ciudad de Quito fue la Feria Agroecológica Arte y Cultura La Carolina (2008) como parte de la campaña nacional por la soberanía alimentaria “Come

sano, seguro, y soberano" impulsada desde el Colectivo Agroecológico (Sotomayor, 2013). A partir de esa iniciativa se han ido expandiendo esos espacios de encuentro entre productores y consumidores en varias ciudades del país.

¿Pero qué es y para qué sirve la agroecología? La agroecología ayuda a que los alimentos sean sanos y orienta su producción según un sistema holístico y equilibrado entre suelo, agua, plantas, microorganismos, insectos, animales y seres humanos. No se basa en recetas técnicas, sino en principios; por eso mismo no se trata de una agricultura de insumos, sino de procesos, resultado de la investigación participativa liderada por las campesinas y campesinos (Rosset & Altieri, 2018).

La feria de Pelileo

Entre los diferentes procesos en el marco de la agroecología que ha acompañado SWISSAID,[2] existe una Feria Agroecológica que tiene similar tiempo de creación que la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA). Son prácticamente diez años en los que un grupo de 86 mujeres de diferentes comunidades del cantón Pelileo, articulan su producción y trabajo en una plaza pública en la cabecera cantonal.

La Feria Agroecológica, conocida como "Feria de las Biogranjas, *de la Mata a la Olla*" es un ejemplo de cómo se puede construir un modelo de comercialización en el que interactúan el grupo de mujeres productoras, varias instituciones tanto públicas como privadas, así como los consumidores fidelizados de la ciudad.

2 La Fundación SWISSAID, como organización de cooperación que tiene presencia en el Ecuador desde el año 1974, ha acompañado procesos de transformación social, apoyando a varias organizaciones indígenas y campesinas en la reivindicación de su lucha por la tierra, el agua de riego y consumo, el acceso a servicios básicos, desarrollo de capacidades de mujeres y hombres en diferentes ámbitos, y, sobre todo, el proceso hacia una agricultura campesina local, alternativa y ecológica.

Este modelo de comercialización de productos agroecológicos nace en el año 2007 por iniciativa de ocho mujeres representantes de cinco comunidades del cantón. Este proceso empezó a generarse una vez que las granjeras alcanzaron la seguridad alimentaria de sus familias y vieron que existían excedentes agroecológicos que eran comercializados en los mercados tradicionales y mezclados con los productos convencionales. Ante la necesidad de vender los excedentes y sobre todo generar ingresos para sus familias, nace la feria.

El primer paso que dieron las granjeras fue buscar un espacio público para la comercialización de sus productos agroecológicos. Tras dos años de gestiones y de rotar por diferentes mercados, plazas y parques, el 5 septiembre del año 2009 logran un espacio permanente y diferenciado en la Plaza 12 de noviembre, que hasta la fecha permanece activo y funciona los días jueves en horario de 08:00 a 14:00.

Son varias las acciones generadas con el grupo de granjeras a nivel productivo y organizativo, pero todas han sido construidas de manera participativa en un proceso de transición de la agricultura convencional hacia un modelo agroecológico lo que ha requerido de la reconstrucción colectiva de saberes y prácticas referentes a la producción de alimentos. Este proceso demanda de mediano y largo plazo dependiendo de las características y condiciones ambientales de cada granja, de su situación o estado inicial, de los productos que se cultivan, así como el acceso a los medios de producción, especialmente el agua de riego.

Específicamente respecto a la comercialización, son varias las instituciones que articulan su trabajo para el funcionamiento de la Feria Agroecológica, cada una con diferentes niveles de obligación y de responsabilidad que se han ido sumado acorde a la evolución de la misma y a la creación de normativas locales. Entre las principales instituciones articuladas están el GAD provincial de Tungurahua, el GAD Municipal de Pelileo, la Universidad Técnica de Ambato por medio de la UCALT (Unidad de Certificación Agricultura Limpia Tungurahua) y SWISSAID.

El GAD Provincial de Tungurahua, por mandato de los Parlamentos Agua, Gente y Trabajo, desde el año 2007 reorienta sus actividades productivas por medio de su "Estrategia Agropecuaria Tungurahua" la cual tiene por objetivo reducir la pobreza, asegurar una alimentación sana y mejorar los ingresos de los agricultores de los nueve cantones, empleando varias líneas de acción, entre la principal, el impulsar la práctica Agroecológica como estrategia productiva que garantiza la biodiversidad, la fertilidad del suelo, el respeto al medio ambiente y la Soberanía Alimentaria. Según la Estrategia Agropecuaria, para el año 2012 ya existían 2450 productores y productoras agroecológicas de las organizaciones PACAT, ABAPP de Píllaro, APAB de Baños y FENOCIN (Gobierno Provincial de Tungurahua 2012).

Como parte de los objetivos a alcanzar en la Estrategia Agropecuaria Tungurahua, en el mes de marzo del año 2009 se conformó la Unidad de Certificación Limpia Tungurahua (UCALT) con el fin de que sea una institución técnica y académica quien se encargue de elaborar las normas básicas que permitan normar la producción ecológica y generar confianza a los consumidores mediante la certificación de la producción (UCALT, 2016).

Ordenanzas para la agroecología

A partir del año 2013 surge la necesidad de las organizaciones campesinas, y especialmente de los grupos de mujeres, de que las parroquias y cantones sean declaradas como territorios agroecológicos. Para esto se generaron mesas de trabajo y sesiones municipales ordinarias que permitieron elaborar y aprobar la "Ordenanza para impulsar la producción agroecológica del cantón Pelileo", cuyo objetivo principal es impulsar la transición hacia la agricultura agroecológica.

En esta Ordenanza se establecen tres procesos de transición hacia la agroecología; i) Territorio de Transición en el que los actores que se dedican a la producción deben iniciar con procesos de capacitación que les permita cambiar su modelo de producción convencional; ii) Territorio de Agricultura Limpia en el que se inte-

gran nuevas asociaciones y grupos de productores a los procesos de certificación de agricultura limpia reconocidos por la UCALT; iii) Territorio Agroecológico, cuando la mayoría de productores se encuentren acreditados y certificados por la UCALT.

La Ordenanza propone varios incentivos para la transición hacia una agricultura agroecológica como la creación de espacios para la comercialización de la producción agroecológica en lugares diferenciados y estratégicos, el desarrollo de capacidades y asistencia técnica para la producción y comercialización agroecológica, la organización de concursos para premiar la diversidad productiva y la no dependencia de insumos externos, la priorización de sistemas de riego enfocados a la agroecología, privilegiar a las organizaciones productivas agroecológicas en el sistema de compras públicas del GAD municipal, el diseño y la implementación de campañas informativas destinadas a los consumidores.

La Ordenanza Municipal abre un abanico de posibilidades para que se construya desde lo local un régimen de Soberanía Alimentaria, es una herramienta que permite al grupo de mujeres granjeras garantizar su derecho a acceder y participar del espacio público, permite que las autoridades locales transitorias y funcionarios públicos desarrollen sus acciones de intervención sobre la base de la ordenanza, en coordinación y participación con el grupo de mujeres, instituciones públicas y organizaciones de apoyo.

Si bien las organizaciones no gubernamentales han acompañado los procesos organizativos para la expansión de la agroecología, el fortalecimiento del capital organizativo, la comercialización de productos libres de químicos, así como para la implementación de los SPG (Sistema Participativo de Garantías), estos procesos han sido posibles de defender gracias a que existe un marco normativo constitucional que reconoce a la soberanía alimentaria como objetivo del Estado para alcanzar el Buen Vivir.

En el caso específico de las ordenanzas municipales para el impulso de la producción agroecológica, estas se construyen sobre

un sin número de artículos dentro de la Constitución,[3] la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria,[4] y el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD),[5] que permite su viabilidad.

Para el funcionamiento organizativo de la "Feria de las Biogranjas, de la Mata a la Olla" los niveles de responsabilidad de los diferentes actores e instituciones que participan en este proceso convergen de la siguiente manera (gráfico 1):

GAD Municipal de Pelileo:

- Brinda el espacio diferenciado y exclusivo para la realización de la feria.
- Reconoce como feriantes únicamente a las personas que cuenten con la Certificación emitida por la UCALT.
- Mantiene un registro por cada granjera de lo que produce versus lo que vende, esto se verifica con visitas a granjas en coordinación con la UCALT y la directiva del grupo de mujeres.
- Asume los gastos de servicios básicos y de seguridad.
- Se encarga de la distribución interna, en cuanto al uso del espacio, por parte de las granjeras en coordinación con su directiva.
- Apoya en la realización de eventos paralelos para la promoción de la feria y el consumo responsable.

UCALT:

- Realiza visitas de inspección a las granjas.
- Emite planes de mejora para que las granjas cumplan con la normativa de producción limpia y lleguen a obtener la certificación.
- Socializa la Ordenanza de Certificación Limpia Tungurahua.

---

3 Constitución: Artículos 13, 14, 281, 409, 410.
4 LORSA: Artículos 3, 14, 134, 135.
5 COOTAD: Artículos 54, 64, 65, 134.

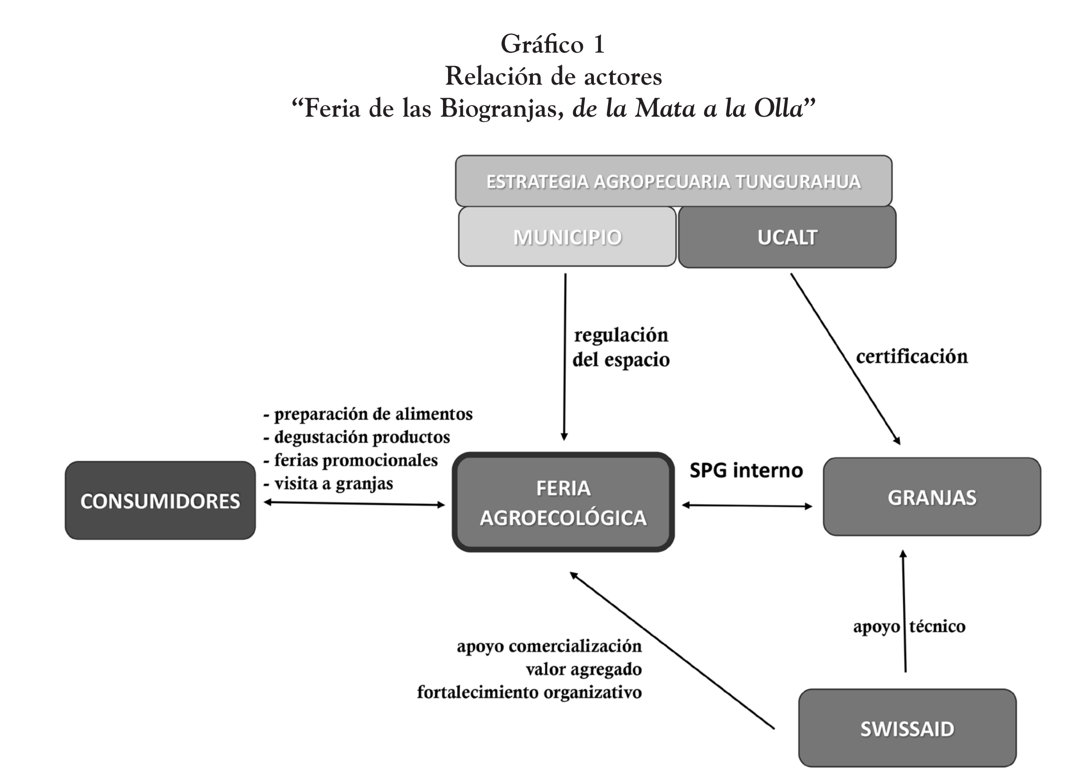
Grupo de Granjeras:

- Son el primer filtro para la admisión de nuevas personas a la feria, siempre y cuando cumplan con el principal requisito que es la producción agroecológica.
- Tienen la obligación de asistir a los procesos de capacitación a los que se hayan comprometido y coordinado con el GAD Municipal o UCALT.
- Mantienen limpios todos los espacios de la feria antes, durante y después de su realización.
- Mantienen un reglamento en el que se establecen aportes, multas, sanciones, procedimientos para rendición de cuentas, organización, reposición de uniformes, apoyos por calamidad doméstica, entre otros.
- Han iniciado con un proceso interno de SPG que permite autocontrolar la producción de las integrantes de la feria versus los productos que son vendidas por ellas. Con el fin de que se asegure la calidad y se mantenga la confianza con los consumidores.
- Permiten la visita de consumidores a sus granjas en caso de que exista ese requerimiento.
- Una vez al mes realizan eventos en el que se sensibiliza a los consumidores en cuanto a la producción, preparación y degustación de alimentos.
- Quienes expenden bebidas y comidas preparadas se acogen a la guía de buenas prácticas de alimentos.

SWISSAID:

- Apoya con la asistencia para la transición de la agricultura convencional hacia la agricultura agroecológica, sustentados en los principios del diálogo y rescate de saberes.
- Desde el año 2017 trabaja con grupos de diferentes comunidades de Pelileo para la generación de valor agregado sin la utilización de preservantes o conservantes, utilizando productos del medio para su reemplazo. Apoya en el fortalecimiento organizativo, en la articulación de los diferentes actores del territorio y promueve a que se cumplan con las ordenanzas locales.

Gráfico 1
Relación de actores
"Feria de las Biogranjas, *de la Mata a la Olla*"



Fuente y elaboración: Autor

Conclusiones

Son varios los beneficios que la feria agroecológica ha generado en el grupo de mujeres, como: el desarrollo de sus capacidades individuales y colectivas en diversos ámbitos y temas; la gestión e incidencia política que realizan como grupo ante los Gobiernos Locales y otras instituciones las convierte en actores activos de su localidad; se ha generado una relación de confianza y de amistad entre las mujeres y los consumidores, lo que convierte a la feria en un espacio de intercambio, encuentro y aprendizaje; se ha incrementado la autoestima y la valoración de las mujeres respecto su rol productivo, reproductivo y organizativo; los ingresos generados en la feria les ha dado poder de decisión y de no dependencia al interior de la familia.

A pesar que es un período considerable de creación de la feria y de la emisión de la LORSA, existen avances importantes, pero de igual manera se generan nuevos retos que van surgiendo de acuerdo a la evolución de la feria y al contexto en el que se desarrolla. Algunos de los retos y perspectivas de trabajo planteados por todos los actores que articulan su trabajo en la feria agroecológica son:

- Promover a que se implemente en su totalidad la Ordenanza Local para la producción y comercialización agroecológica.
- Socializar y difundir este modelo de comercialización y de articulación de varios actores en los diferentes cantones y parroquias de la provincia de Tungurahua.
- Fortalecer la implementación del Sistema Participativo de Garantías como mecanismo para el autocontrol y la generación de confianza para con los consumidores, en articulación y coordinación con la UCALT.
- Promover la educación ciudadana respecto al consumo de alimentos sanos, fortaleciendo las iniciativas ya generadas respecto a la preparación de alimentos y degustaciones, involucrando a las universidades y escuelas de gastronomía.

- Generar la articulación de la feria con escuelas, colegios, centros de salud, hoteles, restaurantes, empresas municipales y municipio para el abastecimiento de productos.

La experiencia de la "Feria de las Biogranjas, *de la Mata a la Olla*" es un caso práctico de cómo desde lo local se puede construir un régimen de Soberanía Alimentaria, utilizando como herramienta las Ordenanzas Locales las cuales son construidas sobre la base de la Constitución y la LORSA. Aún hay mucho por hacer, pero cada vez las personas van tomando conciencia sobre sus hábitos de consumo y de alimentación, lo que permite que la agroecología llegue a convertirse en una herramienta para el Buen Vivir de las personas del sector rural y urbano.

Bibliografía

Baudrillard, J. (2007). *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras.* Traducido por Alcira BIXIO. España: Siglo XXI.

Fernández Miranda, R. (2015). Interpelar la ideología del consumismo: Reflexiones sobre consumismo, publicidad y los retos de la Economía Social y Solidaria. *Revista Idelcoop, 216*, 27-45.

GAD Municipal Pelileo (2015). *Ordenanza para impulsar la producción agroecológica.* Pelileo.

Gobierno Provincial de Tungurahua (2012). https://bit.ly/2PhxM4v (julio de 2019).

INEC (2017). Encuesta de superficie y producción agropecuaria continua ESPAC. Resultados. Quito.

Intriago, R., & Gortaire, R. (2016). Agroecología en el Ecuador. Proceso histórico, logros y desafíos. *Agroecología, 11*, 95-103.

Naranjo Márquez, A. (2017). *La otra guerra: la situación de los plaguicidas en el Ecuador*. Quito: Acción Ecológica.

Rosset, P., & Altieri, M. (2018). *Agroecología, ciencia y política.* SOCLA.

Sotomayor, C. (2013). *Género y soberanía alimentaria: Propuestas de un nuevo paradigma de vida desde el espacio de la cocina.* (Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención Género y Desarrollo). Quito: FLACSO.

UCALT (2016). Normativa Agricultura Limpia Tungurahua. Ambato.

Resúmenes

La soberanía alimentaria en la picota. A propósito de un veto inconstitucional (Bravo, Elizabeth; Acosta, Alberto)

Este artículo tiene como objetivo analizar la Ley de Soberanía Alimentaria, a la luz del veto del ejecutivo hecho por la Presidencia de la República, y lo que esto significó para la soberanía alimentaria del país y para el medio ambiente. Analizamos cómo se abordó el tema de las camaroneras ilegales, la expansión de los monocultivos destinados a la producción de agrocombustibles, la importación de insumos transgénicos para la industria avícola, los subsidios para los grandes productores y la manera cómo se interpreta la función social y ambiental de la tierra. Nuestra conclusión es que la intención del veto fue favorecer a la agroindustria y la producción destinada a la agroexportación, y no a la soberanía alimentaria.

Recuperando la soberanía alimentaria a partir del empoderamiento de las mujeres. El caso de la producción y comercialización agroecológica en Biovida, Cayambe, Ecuador (Carvajal, José; Yaselga, Patricia)

El rol de las mujeres de Biovida como productoras y comercializadores en el marco de la soberanía alimentaria, son parte de la contribución que realiza la agricultura familiar campesina con el 60% de los alimentos a las mesas de las familias del país. A partir de la reconstrucción de sus parcelas bajo el nuevo paradigma de la agroecología, les ha permitido a las mujeres encontrar un nicho de

crecimiento personal, técnico productivo, dirigencial y de liberación de la dependencia económica de los esposos, y en base de estas particularidades se ha podido visibilizar el trabajo de las mujeres como actoras de su propio desarrollo.

La desmovilización luego del "triunfo" normativo
(Daza, Esteban)

Hacemos un repaso por la reforma institucional del Estado en materia de soberanía alimentaria, de la cual, se desprende un vaciamiento de los ejes reivindicativos de la propuesta campesina e indígena, para dar paso a una burocratización de la propuesta. Analizamos cómo la COPISA nació limitada para incidir directamente sobre el derecho humano a la alimentación y, cómo en ocasiones generó tensiones entre las mismas organizaciones sociales que la impulsaron. La burocratización de la soberanía alimentaria, atenúa el proyecto indígena y campesino dando paso a una serie de políticas anti-campesinas que van consolidando un sistema agroalimentario industrial.

Preguntas claves para entender la soberanía alimentaria hoy en el Ecuador. Una mirada desde la sociedad civil
(Gortaire, Roberto)

Soberanía alimentaria es un concepto que recoge las demandas históricas de los movimientos indígenas y campesinos de todo el mundo. Decimos "es el derecho de los pueblos a controlar su sistema agroalimentario", esto implica la redistribución los factores de producción, la deconstrucción de los de mercados para facilitar el acceso oportuno a alimentos saludables y culturalmente apropiados, y garantizar una remuneración justa al trabajo agrícola. La Constituyente del 2008 reconoció este derecho como "objetivo estratégico y obligación del Estado"; en 2009 la LORSA intenta instrumentalizar estas demandas, y crea una instancia estatal/ciudadana para su promoción. A pesar de estos avances normativos, nos encontramos

lejos de alcanzarla; es éste el desafío permanente que debe impulsar la unidad y movilización social.

La soberanía alimentaria en Ecuador a 10 años de la LORSA (Lasso, Renata)

Los procesos de cambio requieren organización y reflexión, lograr que la soberanía alimentaria sea un concepto reconocido por varios Estados en el mundo, y en el Ecuador, requirió de fuertes procesos de incidencia de las organizaciones sociales, de productores y campesinos que motivados por las dinámicas globales plantearon este concepto en la Constituyente de Montecristi y posteriormente motivaron el diseño de la Ley orgánica de soberanía alimentaria LORSA. Esta ley ha permitido algunos avances, pero son todavía insuficientes, la organización social urbana y rural debe estar activa con agenda para exigir que se garantice el derecho a una alimentación de origen local, sana, y culturalmente adaptada.

La soberanía alimentaria. ¿Una alternativa ante el acelerado cambio climático? (Lizano, Ronnie)

Este artículo intenta mostrar cómo el modelo agroalimentario moderno está en crisis, contribuyendo al calentamiento climático de forma significativa y cómo los campesinos con su propuesta de la soberanía alimentaria presentan un paradigma de agricultura sustentable conocido como agroecología. La LORSA en Ecuador se avizora como la oportunidad de empujar desde el ámbito legal el movimiento campesino, que busca escalar la propuesta agroecológica, y de esta forma lograr consolidar la soberanía alimentaria, la cual puede ayudar a mitigar los efectos del cambio climático.

Relación entre obesidad y el ambiente alimentario en tres cantones de la Sierra Norte del Ecuador (López Proaño, Pablo; Muñoz, Fabián)

Poco se conoce sobre las implicaciones de la producción agroalimentaria agroecológica para la dieta de las personas y enfermedades como la obesidad. Mediante un estudio descriptivo transversal se evaluaron hogares de tres cantones del Ecuador: Ibarra, Quito y Riobamba, para conocer sobre la frecuencia de compra de alimentos en 17 tipos de establecimientos, convencionales o agroecológicos. Los resultados señalan que existe una asociación directa entre el consumo de frutas y verduras y la compra de alimentos en establecimientos agroecológicos. En el cantón Quito, se observó que el IMC, indicador de obesidad, es más bajo en las personas que compran en ferias agroecológicas. Se concluye que la compra de alimentos en lugares agroecológicos ocasiona una mayor ingesta de alimentos frescos, y por tanto garantizan el derecho a una alimentación saludable.

Los Circuitos Alternativos de Comercialización en el Ecuador: política para el acceso a mercados de la Agricultura Familiar Campesina
(Martínez, Andrea; Zárate, Erika)

Este trabajo presenta un análisis sobre los Circuitos Alternativos de Comercialización "CIALCO" en el Ecuador, como una estrategia desarrollada desde las agriculturas familiares campesinas, sus organizaciones y redes, y su incorporación en la política pública para la garantía de la Soberanía Alimentaria durante los últimos 10 años, planteando algunas condiciones para su proyección y sostenibilidad en el contexto actual.

El gatopardismo en el campo: Soberanía alimentaria y la omnipresencia de los plaguicidas altamente peligrosos
(Naranjo, Alexander)

El mercado de Plaguicidas Altamente Peligrosos (PAP) en Ecuador históricamente ha sido un elemento importante para asegurar el modelo de dependencia en el agro y con ello, el régimen alimentario neoliberal, contradictorio a la soberanía alimentaria. Para

el presente análisis, se hace un recuento sobre las políticas públicas y los intereses de empresas vinculadas con los PAP en torno al accionar del Estado ecuatoriano en los últimos 10 años, procurando tres etapas (2007-2013, 2013-2015 y 2015-2018).

Las Redes Alternativas de Alimentos como contra-movimiento: el encuentro entre la modernización y la soberanía alimentaria en Ecuador

(Paredes, Myriam; Prado, Priscila; Sherwood, Steven)

El proyecto de modernización agroalimentaria en el Ecuador ha tenido como premisas la integración a los mercados, la intermediación de las relaciones y la dependencia de conocimientos y tecnologías externas. Hoy en día, su ideología permea muchos ámbitos de la sociedad y de las instituciones de desarrollo rural y se expresa en la erosión de los recursos genéticos, la degradación de los suelos y la proliferación de las plagas en la agricultura. Frente a este contexto modernizante, los movimientos de la sociedad civil propusieron re-institucionalizar los procesos de consumo-producción de alimentos alrededor de la "soberanía alimentaria" en el 2008. En este capítulo, reflexionamos sobre nuestros estudios anteriores para comentar sobre el desempeño de las agencias del Estado en traducir la soberanía alimentaria a intervenciones que, en la práctica, favorecieron una continuación de la modernización.

La alimentación nos conecta, una propuesta desde Quito- Ecuador (Pinto, Nataly)

Para asegurar el derecho a la alimentación de los ciudadanos urbanos y rurales es preciso entender la agenda de cada sector (público y privado) y cómo esto se traduce en la orientación de los sistemas productivos y el uso de suelo. La política pública agrícola y ambiental en el Ecuador ha privilegiado a los grupos agroexportadores antes que a los campesinos que producen alimentos que abastecen los mercados locales. Entre tanto, las condiciones de salud de la población, relacio-

nadas con la alimentación de mala calidad, empeoran. En este escenario, el Pacto Agroalimentario de Quito es una apuesta por reivindicar un espacio de diálogo para construir una agenda de cambio conjunta que permita articular las acciones de los actores.

La feria agroecológica de Pelileo (Quillupangui, Oscar)

Las ferias agroecológicas en el Ecuador han crecido y se han desarrollado en las últimas cuatro décadas en un proceso que va de la mano de las organizaciones campesinas y grupos de consumidores quienes buscan reivindicar sus derechos para recuperar espacios de encuentro e intercambio de alimentos. En este contexto, el presente artículo muestra una síntesis del proceso generado por un grupo de mujeres granjeras del cantón Pelileo quienes se dedican a la producción agroecológica de alimentos y a su comercialización en coordinación con las autoridades locales, instituciones y organizaciones de apoyo.

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agroecología (Requelme, Narcisa)

Este estudio analiza la LORSA y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para erradicar el hambre y alcanzar una producción y consumo sostenible, y también, con la Agroecología como apuesta para lograr la agricultura sustentable. La LORSA mantiene un *énfasis en la productividad e ingresos y en menor medida con la sostenibilidad y la resiliencia. A diferencia de los ODS, postula claramente la reconversión de procesos productivos convencionales hacia modelos agroecológicos. Se concluye en la importancia de articular las normativas con los ODS desde una visión propia y da cuenta de los avances en* soberanía alimentaria y los cambios de los modelos de producción y consumo, así como la necesidad de transversalizar la Agroecología en todas las leyes conexas e intervenciones del Estado.

Por las derivas de la institucionalización de la participación en las políticas de Soberanía Alimentaria en Ecuador (Rosero, Fernando)

Este artículo presenta los resultados del análisis del campo social que definió las orientaciones de la Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, LORSA. Para ello se utilizan los documentos producidos por los legisladores, y los actores involucrados, a la luz de la propuesta de análisis sistémico de Michel Gutelman y del concepto de campos social de Pierre Bourdieu. El análisis documental permitió caracterizar las prácticas de los agentes sociales e institucionales y sus representaciones en el proceso constitucional (2007-2008), y al momento de elaboración de la LORSA (2009). Estos procesos se inscribieron en una coyuntura regional latinoamericana progresista, reflejada en la creación de UNASUR, y de CELAC, y en la formulación participativa e implementación de políticas públicas innovadoras en algunos países, especialmente en Brasil y en Centroamérica que incidieron en el proceso ecuatoriano.

Reconocimiento y apropiación de los patrimonios alimentarios. Ejercicio de los derechos culturales y colectivos para la Soberanía Alimentaria (Zárate, Erika)

Este documento presenta un breve análisis del desarrollo de políticas para la soberanía alimentaria en Ecuador con un enfoque de políticas culturales en los procesos agroalimentarios. El trabajo aborda el marco normativo así como los procesos y mecanismos sociales o institucionales desarrollados durante los últimos diez años, para el reconocimiento, apropiación, promoción y protección de los patrimonios agroalimentarios, como un ejercicio de los derechos culturales y colectivos en el país.

Carrera de Ingeniería Ambiental
Grupo de Investigación en Ciencias Ambientales - GRICAM

Hacer un balance crítico de los diez años de vigencia de la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria es uno de los objetivos principales que se han propuesto los autores de este libro. Analizar los límites y ventajas de este cuerpo normativo, establecer su relación con la nutrición y la comercialización y, finalmente, identificar experiencias territoriales más allá de la ley, hacen parte de ese balance.

El texto hay que leerlo en el marco de las tensiones entre el modelo agrícola dominante que estandariza los sistemas de producción-consumo de alimentos y las agriculturas familiares, campesinas, indígenas y comunitarias que en base a su diversificación productiva, conservan los agroecosistemas y reactivan los patrimonios agroalimentarios como elementos estratégicos para un Buen Vivir rural en el contexto del cambio climático.

El libro concluye que la lucha por la soberanía alimentaria no debe agotarse en la esfera del discurso jurídico y normativo. En su lugar, la propuesta revaloriza las reivindicaciones históricas de las luchas indígenas y campesinas y hace de sus principales demandas, principios para la construcción de un programa agrario transformador.









